



UNIVERSITETET I  
NORDLAND

HANDELSHØGSKOLEN I BODØ • HHB

# MASTEROPPGAVE

## Styringsinformasjon – mot en ny tidsalder?

En studie av hvordan Statens innkrevingssentral (SI) anvender formell styringsinformasjon

Jørn-Are Langvann

Nina Sjøvold

Nina Kirkhus

Mai 2014



## Forord

Masteroppgaven inngår som en obligatorisk og avsluttende del av masterstudiet i økonomi og ledelse ved Universitetet i Nordland.

Arbeidet med masteroppgaven har vært både krevende og lærerikt. Vi har først og fremst lært hva det innebærer å benytte vitenskapelig metode. Vi har også fått ny kunnskap om virksomhetsstyring i offentlig sektor, og hvordan SI spesielt blir styrt. Samtidig har innsikten i interessante temaer innen organisasjonsteori gitt oss bedre forståelse for hvordan virksomheter generelt fungerer. Arbeidet med masteroppgaven har likevel fremfor alt vært en veldig spennende modningsprosess, som vi tror vi vil ha stor nytte av videre i arbeidslivet.

Vi vil først og fremst takke vår veileder, Levi Gårseth-Nesbakk, for konstruktive tilbakemeldinger og gode innspill underveis i prosessen.

Videre ønsker vi å takke direktør Per Waage og SI som la forholdene til rette slik at det lot seg gjøre benytte virksomheten som undersøkelsesenheter. Sist, men ikke minst, vil vi takke alle dere som velvillig stilte opp på intervjuene vi gjennomførte i forbindelse med masteroppgaven – den hadde ikke blitt til uten deres bidrag.

En stor takk til dere alle!

## Sammendrag

Ideen til vår problemstilling har sitt utspring i den offentlige debatten om effektivisering av den offentlige sektor, der måling og rapportering er pekt på som såkalte tidstyver. Ideen er også basert på egne erfaringer fra arbeidslivet. Problemstillingen lyder som følger:

### ***Hvordan anvender Statens innkrevingsentral (SI) formell styringsinformasjon?***

Hovedanliggendet vårt har vært å undersøke hvilke funksjoner formell styringsinformasjon har ved SI i dag, med utgangspunkt i den mest sentrale, interne rapporten, benevnt internt som «månedsrapporten». Temaet er interessant fordi det handler om hvilken nytteverdi formell rapportering har, og dermed hvordan ressursene anvendes. Det er også interessant fordi anvendelsen av styringsinformasjon forteller oss noe om hvordan virksomheten styres.

Undersøkelsen ble utført ved hjelp av semi-strukturerte intervju med utvalgte respondenter fra virksomhetens ledergruppe. Vi utførte til sammen ti intervju. Vi benyttet også en del virksomhetsinterne dokumenter for å støtte undersøkelsen. Det teoretiske rammeverket for å analysere empirien hentet vi fra organisasjonsteori.

En hovedkonklusjon i oppgaven er at månedsrapportens funksjon har endret seg over tid; fra direktørens verktøy for kontroll og styring av produksjonen, til mellomledernes verktøy for ledelse og operativ styring. Likevel er månedsrapportene strukturelt og innholdsmessig stort sett uforandret. Stivhengighet, det vil si at virksomheten fastholder en struktur fordi den er godt innarbeidet, har ført til at det er oppstått et «gap» mellom SIs formelle styringsinformasjon og det faktiske behovet for styringsinformasjon. Både interne og eksterne endringer har skapt både et behov for, og muligheter til, en annen type styringsinformasjon enn det som er etablert i de formaliserte

virksomhetsstrukturene i dag. Dersom SI fortsatt skal være effektiv og utviklingsorientert, må dagens rapporteringsstruktur endres i tråd med de faktiske informasjonsbehovene. I denne oppgaven beskriver vi hvordan formell styringsinformasjon, representert ved månedsrapporten, blir benyttet i dag, og peker på hvilke behov virksomheten i praksis har for styringsinformasjon.

# Innholdsfortegnelse

Forord.....	1
Sammendrag .....	2
Innholdsfortegnelse .....	4
1. Innledning.....	7
1.1 Valg av problemstilling .....	7
1.2 Begrepsavklaringer .....	9
1.3 Avgrensninger.....	10
1.4 Oppgavens struktur og oppbygging .....	11
2. Styring i offentlig sektor – bakgrunn og utfordringer .....	13
2.1 Byråkratiet og fremveksten av New Public Management ( NPM) .....	13
2.2 Utfordringer med dagens styringsprinsipper .....	15
3. Teori.....	20
3.1 Valg av teoretisk rammeverk .....	20
3.2 Regnskapsrapporteringens funksjoner .....	20
3.3 Beslutningsteori.....	22
3.4 Teoriene om accountability og prinsipal-agent ( PA) .....	24
3.5 Instrumentell teori .....	27
3.6 Institusjonell teori .....	29
3.6.1 Kulturperspektivet.....	29
3.6.2 Myteperspektivet .....	30
3.6.3 Isomorfi .....	30
3.6.4 Sti-avhengighet.....	32
4. Metodevalg .....	33
4.1 Innledning.....	33
4.2 Valg av undersøkelsesdesign.....	33
4.3 Intervjusituasjonen og undersøkelsens respondenter.....	34
4.4 Case-studie versus små N-studier .....	36
4.5 Kvalitativ eller kvantitativ metode .....	36

4.6 Innsamlingsmetode .....	37
4.7 Utvelgelse av intervjuobjekter .....	38
4.8 Intervjuguiden .....	38
4.9 Dataanalyse .....	39
4.9.1 Primærdata.....	39
4.9.2 Sekundærdata .....	40
4.10 Datakvalitet .....	41
4.10.1 Intern gyldighet .....	41
4.10.2 Overførbarhet (ekstern gyldighet) .....	42
4.10.3 Pålitelighet.....	43
5. Undersøkelsens resultater .....	44
5.1 Statlig virksomhetsstyring og intern virksomhetsstyring ved SI .....	45
5.1.1 Statlig virksomhetsstyring .....	45
5.1.2 Statens innkrevingssentral (SI) .....	47
5.1.3 Hva slags informasjon gir månedsrapportene?.....	52
5.2 Hvilke funksjoner har dagens månedsrapport? .....	55
5.2.1 Fellestrekk .....	55
5.2.2 Seksjonslederne.....	56
5.2.3 Avdelingsdirektørene .....	59
5.2.4 Direktører .....	59
5.2.5 Ulikheter mellom avdelingene .....	60
5.3 Hvilke svakheter har månedsrapportene? .....	61
5.3.1 Analyser og vurderinger .....	61
5.3.2 Tidsaspektet .....	63
5.3.3 Sammenstille og forklare.....	65
5.3.4 Informasjon om effekter .....	65
5.3.5 Horisontal rapportering.....	67
5.4 Hva er virkningene av svakhetene ved månedsrapporten? .....	68
5.4.1 Uformell styringsinformasjon.....	68
5.4.2 Usikkerhet om beslutningsgrunnlaget .....	69
5.5 Opplever brukerne at månedsrapporten gir gyldig og relevant styringsinformasjon?.....	70
6. Analyse .....	72
6.1 Rapporteringens funksjoner.....	73

6.1.1 Hvilke funksjoner har månedsrapporten?.....	73
6.2 Beslutningsteori.....	74
6.2.1 Hvordan påvirker styringsinformasjon beslutningsprosessene? .....	74
6.3 Det instrumentelle perspektivet .....	77
6.3.1 Er månedsrapporten et instrument for styring og kontroll?.....	77
6.3.2 Hva slags informasjon er det behov for i beslutningsprosessene? .....	79
6.3.3 Hvordan påvirker deltakelsen i beslutningsprosessene bruken av styringsinformasjon? ...	80
6.3.4 Svar på problemstillingen i lys av det instrumentelle perspektivet .....	82
6.4 Institusjonelt perspektiv.....	83
6.4.1 Reflekterer månedsrapporteringen interne holdninger og verdier? .....	83
6.4.2 Hvordan påvirker virksomhetskulturen bruken av styringsinformasjon?.....	87
6.4.3 Hvordan påvirker omgivelsene virksomhetens bruk av styringsinformasjon? .....	88
6.4.4 Svar på problemstillingen i lys av det institusjonelle perspektivet .....	91
6.5 Accountability og prinsipal-agent-teorien.....	92
6.5.1 Hvordan kan formaliserte rapporteringsstrukturer påvirke accountability? .....	92
6.5.2 Kan accountability forklare utstrakt møtevirksomhet? .....	94
6.5.3 Hvilken betydning har fagspesialistenes accountability for beslutningsgrunnlaget? .....	94
6.5.4 Hvilke effekter har tilbakemeldinger? .....	95
6.5.5 Kan månedsrapporten benyttes til egen vinning på de ulike avdelingene? .....	96
6.5.6 Forskjeller og likheter på de ulike ledernivåene .....	101
6.5.7 Forskjeller og likheter mellom avdelingene .....	103
6.5.8 Problemstillingen i lys av accountability og prinsipal-agent-teorien .....	105
7. Konklusjon .....	107
Vedlegg 1: Referanseliste .....	110
Vedlegg 2: Intervju-guide .....	114
Vedlegg 3: Organisasjonskart .....	116

# 1. Innledning

## 1.1 Valg av problemstilling

I august 2011 oppnevnte regjeringen en kommisjon, den såkalte Gjørvi-kommisjonen, som skulle evaluere det som skjedde på Utøya den 22. juli 2011. En av hovedkonklusjonene i kommisjonens utredning var « at det må jobbes med kultur og holdninger i forvaltningen slik at ledere blir mer resultatorienterte og får bedre gjennomføringsevne.»

(Grinde, Dagens Næringsliv, 20.07.2013)

Det ble blant annet pekt på departementenes detaljstyring av de offentlige virksomhetene ved hjelp av måling og rapportering. I etterkant av dette er det rettet mye oppmerksomhet i den offentlige debatten mot hvordan forvaltningen styres i Norge, og hva fellesressursene benyttes til.

Kjernespørsmålet er hvordan vi skal forvalte ressursene så effektivt som mulig, og med best mulig kvalitet for innbyggerne. Sentralt i debatten om styring av offentlig forvaltning er begrepet mål- og resultatstyring, som er offentlig forvaltnings førende styringsprinsipp. Mange mener dette styringsprinsippet har ført til et «mål- og rapporteringsbyråkrati», og at måling og rapportering er blitt såkalte «tidstyven», som forskyver ressurser fra kjerneaktivitetene til administrasjon.

Vår erfaring innen offentlig forvaltning skriver seg fra både skoleverket, helseøkonomi og innkreving. Vi har erfart at mye ressurser går med til å samle inn tall, data og statistikk, for deretter å utarbeide rapporter som man ofte opplever ikke brukes til annet enn å «rapportere for rapporteringens del». De «egentlige» arbeidsoppgavene må vike til fordel for en administrativ oppgave, og fokus flyttes fra brukerne av tjenestene til mottakerne av rapportene. Vi ønsket å undersøke nærmere hva rapportene egentlig



benyttes til, og hvor stor nytteverdi de egentlig har i intern virksomhetsstyring ved SI. Vi formulerte derfor følgende problemstilling for vår studie:

<b><i>Hvordan anvender Statens innkrevingsentral (SI) formell styringsinformasjon?</i></b>
--

Vårt hovedanliggende er altså å studere hvilke funksjoner den formelle styringsinformasjonen har i virksomheten. Temaet er interessant fordi det forteller oss hvilken nytteverdi rapportering har, og dermed hvordan ressursene anvendes. Temaet er også interessant fordi anvendelsen av styringsinformasjon forteller oss noe om hvordan virksomheten styres.

## 1.2 Begrepsavklaringer

Med begrepet styringsinformasjon mener vi informasjon eller data som virksomheten kan benytte i operativ og strategisk styring. Med operativ styring mener vi daglig drift, og med strategisk styring mener vi utvikling og forbedring.

Vi benytter begrepet formell styringsinformasjon i problemstillingen. Med formell styringsinformasjon mener vi informasjon som er formalisert og integrert i den interne virksomhetsstyringen. Dette betyr at informasjon er satt inn i en organisasjonsmessig struktur, med prosedyrer og rutiner som de ansatte må forholde seg til. Faste rapporter vil være en del av denne strukturen. Begrepet uformell styringsinformasjon forstås da som informasjon som ikke er en del av den formaliserte virksomhetsstrukturen, eksempelvis éngangsutredninger som gjøres «på bestilling», eller informasjon som utveksles i uformelle samtaler «i gangen».

Begrepet styring må holdes adskilt fra begrepet ledelse for å forstå hva vi mener med virksomhetsstyring. Ledelse og styring defineres som to faktorer ved det totale settet av virkemidler som brukes for bevisst å koordinere og påvirke adferd i organisert virksomhet. Hensikten er å nå de mål som til enhver tid gjelder for virksomheten. Det mest vanlige er å definere ledelse som adferd rettet direkte mot medarbeidere, og dermed mellommenneskelige forhold. Begrepet styring, som har overtatt for de tradisjonelle begrepene administrasjon og forvaltning, har en relativt kort faglig historie, både i privat og offentlig virksomhet. De ulike måtene styringsbegrepene brukes i dag, ble introdusert omkring 1990 for å fange opp ulike endringer i måten det styres på både i offentlig og privat sektor (Landegård og Vabo, 2010). Mens ledelse er personorientert, er styring, på samme måte som begrepet administrasjon, systemorientert. Christensen og medforfattere (2009:121) forbinder eksempelvis styring med "et lederskaps forsøk på å fatte kollektive

beslutninger og påvirke adferd gjennom et sett av system av formaliserte styringsinstrumenter".

Direktoratet for økonomistyring (DFØ) definerer begrepet styring som de aktiviteter en organisasjon gjør for å sette mål, prioritere oppgaver, fordele ressurser og følge opp produksjonen i forhold til fastsatte mål og resultatkrav.

I virksomhetsstyring benyttes ofte de tre begrepene styringsverktøy, styringsinformasjon og styringsdokument. Med begrepet styringsverktøy mener vi de modellene som benyttes i virksomhetsstyringen (for eksempel mål- og resultatstyring), mens styringsinformasjon er den informasjonen som fremkommer i de styringsdokumentene som er knyttet til modellene, eller via andre formelle eller uformelle kanaler.

Det kan også være nyttig å trekke opp et skille mellom styringsinformasjon som skal angi en retning eller et mål, og den styringsinformasjon som skal si noe om hvordan virksomheten ligger an i forhold til målene.

Virksomhetsplanen er et eksempel på et styringsdokument som gir informasjon om virksomhetens mål, mens månedsrapporten gir informasjon om virksomheten faktisk når disse målene. I denne oppgaven er det altså den typen styringsinformasjon som sier noe om status på måloppnåelsen vi konsentrerer oss om.

### **1.3 Avgrensninger**

Vi har valgt å begrense undersøkelsen til den såkalte «månedsrapporten». Dette av hensyn til oppgavens omfang og tilgjengelige ressurser. Når vi derfor i oppgaven benytter begrepet formell styringsinformasjon når vi omtaler SI, så mener vi konkret månedsrapporten. Månedsrapporten er en sentral rapport i SI, som involverer mange aktører på de fleste fagområder og på alle ledernivå. Formell styringsinformasjon i virksomheten omfatter også andre rapporter, som nøkkeltallsrapporten og budsjett, men disse er også en del av

datagrunnlaget i månedsrapporten, slik at månedsrapporten fanger opp denne informasjonen.

Med begrepet «anvenden», som benyttet i problemstillingen, mener vi hvilke tilsiktede og utilsiktede funksjoner denne rapporteringen har ved SI.

Vår undersøkelse omfatter kun den interne virksomhetsstyringen ved SI. Vi vil ikke berøre etatsstyringen mellom SI og Finansdepartementet, annet enn å beskrive hvordan dette henger sammen med den interne styringen ved SI.

Det finnes flere ulike styringsverktøy i offentlig sektor, som legger til grunn ulike styringsprinsipp. Eksempler på slike verktøy, eller styringsprinsipp, er mål- og resultatstyring, risikostyring, balansert målstyring, aktivitets- og tiltaksstyring, og rammestyring. Den sentrale forskjellen mellom de ulike verktøyene er hva slags styringsinformasjon de gir. Styringsprinsippene i statlig sektor reguleres i økonomireglementet og i dialogen med overordnet departement. Vi avgrenser oss i denne oppgaven til mål- og resultatstyring, som er et obligatorisk styringsprinsipp for statlige virksomheter, selv om SI også benytter risikostyring, rammestyring og aktivitets- og tiltaksstyring. Månedsrapporten er et ledd i mål- og resultatstyringen ved SI. Vi har skrevet mer om dette i empirikapittelet (kapittel fem).

## **1.4 Oppgavens struktur og oppbygging**

I neste kapittel aktualiserer vi temaet ved å beskrive noen sentrale utviklingstrekk innen offentlig virksomhetsstyring. Dette blir presentert tidlig i oppgaven for å få sette problemstillingen i et større perspektiv, og for å gi bedre forståelse for noen av de utfordringene offentlige virksomheter har i dag.

I kapittel tre presenterer vi den teoretiske forankringen til oppgaven. Teorien presenteres også tidlig, da den er rammeverket for vår undersøkelse og analyse. Ved hjelp av ulike teorier får vi et bredt grunnlag og flere

innfallsvinkler for å analysere empirien. Vi innleder teorikapittelet med en begrunnelse for de valgte teoriene.

Videre vil vi i metodekapittelet, kapittel fire, redegjøre for, og begrunne, de metodene vi har valgt for undersøkelsen. Dette inkluderer også en vurdering av datakvaliteten i undersøkelsen.

I kapittel fem, som er oppgavens empirikapittel, vil vi presentere og kommentere resultatet av undersøkelsen, som er basert på primær- og sekundærdata. Primærdata er en beskrivelse av resultatet fra intervjuene, mens sekundærdata er hentet fra case- virksomhetens interne dokumenter, dokumenter fra DFØ og utredning fra NOU (Norsk offentlig utredning).

I kapittel seks vil vi analysere og diskutere empirien med utgangspunkt i de ulike teoriene vi beskrev i kapittel tre. Hovedfunn og konklusjon vil bli oppsummert i siste kapittel (kapittel sju).

## **2. Styring i offentlig sektor – bakgrunn og utfordringer**

### **2.1 Byråkratiet og fremveksten av New Public Management ( NPM)**

Byråkratiske organisasjoner har preget det tjuende århundret, og har vært en sentral organisasjonsform for å bygge opp dagens velferdssamfunn. Byråkrati er en måte å organisere virksomheter på, der fastsatte regler og standardiserte prosedyrer bestemmer behandlingen av enkeltsaker, og der det er lite rom for skjønn og individuelle avgjørelser. I dagligtale assosieres ordet gjerne med lang og tungvint saksbehandling, ansvarsfraskrivelse og ineffektivitet, og forbindes helst med offentlig forvaltning.

Byråkratisk ideologi kjenner vi igjen i mye av strukturene i offentlig forvaltning i dag, for eksempel i kravene til standardisert saksbehandling, hierarkisk oppbygde organisasjonskart med stillingsinstrukser, samt system for kontroll- og rapporteringsrutiner. Formelle og klart definerte strukturer skal styre de ansattes adferd i ønsket retning, og dermed sikre standardisering, effektivisering og likebehandling. Den byråkratiske ideologien er med andre ord et viktig fundament i dagens virksomhetsstyring i offentlig sektor.

Den byråkratiske ideologien er imidlertid blitt utfordret i mange vestlige land siden 70-tallet. Årsakene var blant annet økonomiske nedgangstider på grunn av oljekrisen, samt økte sosiale utgifter på de offentlige budsjettene. Det var derfor behov for å finne en annen måte å drifte og finansiere offentlig sektor på. Samtidig vokste det frem et ideologisk politisk ønske om modernisering og nedbygging av offentlig sektor. Den generelle oppfatningen var at offentlig sektor var blitt for stor, «tungrodd» og byråkratisk, og at innbyggerne hadde liten eller ingen påvirkningskraft. Mange mente at kvaliteten på de offentlige tjenestene ikke stod i forhold til ressursbruken, og ønsket seg en offentlig forvaltning som la mindre vekt på regler og prosedyrer, og som rettet oppmerksomheten mer mot brukerne av tjenestene. Mange mente at

løsningen på dette var at den offentlige sektor tilnærmet seg den private sektoren. Dette skulle gjøres ved hjelp av blant annet fristilling fra politiske myndigheter og dermed større resultatansvar for den enkelte virksomhet. Andre løsningstiltak var privatisering og konkurranseutsetting. De reformaktivitetene som ble iverksatt med bakgrunn i denne ideologien er i ettertid samlet under én felles benevnelse; New Public Management (NPM).

NPM-reformene innebærer ikke ett bestemt grep eller ett nytt styringsprinsipp. Dette har ført til at debatten omkring NPM har fått stor spennvidde, og mange til dels ulike reformer har blitt satt under denne «merkelappen». Dette har skapt forvirring rundt hva som er reformens *egentlige* innhold (Baldersheim og Rose, 2005). Det som kjennetegner NPM-reformene i Norge er at statens styringsteknikker går i retning av mer delegering i form av budsjettfullmakter, ofte kombinert med mål- og resultatstyring, brukerorientering og fristilling av den enkelte offentlige institusjon. Hensikten er effektivisering og bedre måloppnåelse via ansvarliggjøring i forhold til mål og resultat. Samtidig er det innført styringsformer med økt kontroll og detaljregulering i form av eksempelvis regelverket for økonomistyring i staten (Magma, Økonomistyring i staten – likhet eller mangfold, 4/2010).

Utfordringen er å skape balanse mellom frihet og kontroll. På den ene siden skal virksomhetene gis stor autonomi, slik at de kan ha ansvar for egne resultat. På den andre siden må ikke virksomheten bli så fristilt, at den politiske ledelsen mister mulighet for politisk styring og kontroll (Christensen og Lægreid 2002). Utfordringen ligger også i balansen mellom standardisering og forenkling på den ene siden, og skreddersydde og hensiktsmessige styringssystem på den andre siden. Det påpekes at de offentlige virksomhetene er svært forskjellige med hensyn til både størrelse, oppgaver og kompetanse, og virksomhetsstyring og verktøy bør være tilpasset den enkeltes egenart dersom dette skal ha en reell nyttefunksjon.

Flere har hevdet at mange av de reformprogrammene som vokste frem, fremhevet effektivitetsperspektivet med vekt på marked og styring på

bekostning av demokratiperspektivet. Hovedargumentet for fristillingen fra overordnet departement var at det ville føre til en bedre ressursutnyttelse og en mer effektiv måloppnåelse. Problemet med dette, har det vist seg, er at det kan være uenighet om hvordan forvaltningen skal organiseres og hvilke mål som er viktige. Dermed settes effektivitetsprinsippet opp mot andre prinsipper i et demokrati.

Implementering av nye reformer vil imidlertid alltid føre til reaksjoner. Det er dessuten vanskelig å vurdere effekten av tiltak i de offentlige virksomheter, da det er mange faktorer som kan påvirke resultatet. Kritikken mot NPM har vært at reformene undergraver velferdsforvaltningens tradisjonelle verdier som for eksempel likebehandling og rettsikkerhet. Mange mener dessuten at den markedsorienterte tankegangen er uforenelig med offentlig sektor.

Målsettingen i offentlige virksomheter er ikke profittmaksimering, men at ressursene skal utnyttes best mulig, slik at det skapes størst mulig verdi for de ulike aktørene. Det er dessuten budsjetttrammer og tildelte ressurser, og ikke fortjeneste, som er grunnlaget for aktivitetene. Dette innebærer at hva de tildelte midlene brukes til, og hvordan midlene brukes, også har en legitimerende funksjon overfor myndigheter og innbyggerne. Spørsmålet er dermed hvordan vi kan styre det offentlige apparatet på en effektiv måte, og samtidig opprettholde det demokratiske aspektet.

## **2.2 Uffordringer med dagens styringsprinsipper**

Effektivisering og avbyråkratisering er en prioritert politisk sak for den sittende regjering Solberg, som skriver innledningsvis i dokumentet «Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet»:

«Regjeringen vil bygge sin politikk på målet om en mest mulig effektiv bruk av fellesskapets ressurser. Samfunnet må bli mindre byråkratisk. Regjeringen vil bidra til en enklere hverdag for folk flest. Mer makt og myndighet må



overlates til lokalsamfunnet. Regjeringen vil motarbeide sløsing med offentlige midler, og prioritere økt gjennomføringskraft høyt.»

Statens innkrevingsssentral har allerede fått merke effekter av denne politikken, da den sittende regjering nylig vedtok at Statens innkrevingsssentral skal underlegges Skatteetaten. Finansminister Siv Jensen uttalte følgende til Rana Blad den 1.4.2014:

«Målet er å få en mer effektiv ressursbruk og en mer effektiv og helhetlig forvaltning av innkrevingsområdet i Norge. Endringen skal bidra til bedre samhandling mellom relevante fagmiljøer, og kan bidra til mer likebehandling og bedre rettssikkerhet for skyldnere, sier Jensen.»

(Marthinsen, Rana Blad, 1.4.2014 )

Forenkling og effektivisering er nøkkelord i den endringsprosessen som offentlig sektor er gjenstand for. Spørsmålet er hvordan man skal få dette til.

Offentlig forvaltning er bundet av Reglement for økonomistyring i staten og Bestemmelser om økonomistyring i staten. Disse dokumentene legger føringer for hvordan de offentlige virksomhetene skal styres internt, og hvordan relasjonen skal være mellom departement og den underliggende virksomhet. Direktoratet for økonomistyring (DFØ), som er underlagt Finansdepartementet, er «statens ekspertorgan for økonomi- og virksomhetsstyringen i staten. Direktoratets overordnede mål er å legge til rette for hensiktsmessige fellesløsninger i staten og god styring i de enkelte statlige virksomheter. Direktoratet skal bidra til effektiv ressursbruk i staten gjennom forretningsorienterte regnskapssystemer. Dette skal skje gjennom kompetansetiltak, rådgivning og utvikling av metoder og verktøy.» ( Magma, 1/2013). Mål- og resultatstyring er ett av disse verktøyene:

«God informasjon om egne resultater er en forutsetning for utøvelse av mål- og resultatstyring i staten og for å sikre at statlige midler brukes effektivt i tråd

med kravene i økonomiregelverket.»

( <http://dfo.no/no/Styring/Mal--og-resultatstyring/>)

Hensikten med mål- og resultatstyring er altså at virksomhetene skal rette oppmerksomheten mot konkrete mål, og at resultatrapportene skal gi ledelsen viktig styringsinformasjon i beslutningsprosesser.

Mål- og resultatstyring som styringsprinsipp gir en klar ansvarsdeling mellom departement og den underliggende virksomheten. Departementet har ansvar for å formulere mål og stille krav til resultater, samt å følge opp om virksomheten når de fastsatte målene. Dette forutsetter en formell styringsdialog mellom partene, slik at det oppnås enighet om hvilke kriterier det skal styres etter, og slik at resultatmål og ressurser kan ses i sammenheng. Styringsdialogen er en del av den såkalte etatsstyringen, og er regulert i Reglement for økonomistyring i staten og utdypet i Finansdepartementets Bestemmelser om økonomistyring i staten.

Intern virksomhetsstyring er, som navnet tilsier, hvordan den enkelte virksomhet styrer innad. Intern virksomhetsstyring er dermed formaliserte og systematiserte aktiviteter for å sette mål, prioritere oppgaver, fordele ressurser og følge opp resultater, slik at virksomheten oppfyller sine mål og resultatkrav innenfor fastsatte rammer.

På tross av NPM-reformene og innføring av mål- og resultatstyringsprinsippet, forbinder fremdeles mange offentlig forvaltning med byråkrati og ineffektivitet. Det er særlig tre forhold det er satt et kritisk søkelys på:

- 1) Det skapes et unødvendig og kostbart byråkrati som følge av at resultater skal kvantifiseres, måles, registreres, kodes, evalueres, kontrolleres og rapporteres. Virksomhetene har mange interesser og aktører å forholde seg til, og kan ikke bare drives ut fra et forretningsbasert perspektiv.
- 2) Kvalitet kan ikke fullt ut måles gjennom kvantifiserbare indikatorer.

3) Systemet blir uoversiktlig med uklare politiske ansvarsforhold.

( Magma, 1/2013 (side 36-40))

Måling og rapportering er identifisert som såkalte «tidstyven» i de offentlige virksomhetene. I stedet for å bidra til effektivisering, mener mange at omfanget av måling og rapportering har bidratt til mer byråkrati og administrasjon. Studier viser dessuten at fokuseringen på kvantifiserbare mål, rapporteringskrav og skjemavelde i offentlig sektor har en negativ effekt på de ansattes motivasjon, som føler de bruker for mye tid på andre oppgaver enn de såkalte «primaertjenestene». Mange mener dessuten at det begrenser virksomhetenes handlefrihet og gjennomføringskraft. Resultatstyring er et rigid system, med fastsatte strukturer, som innarbeides i en virksomhetenes egne strukturer og arbeidsprosesser. Det involverer ofte mange ansatte, fra produksjon til toppledere, og endringer og tilpasninger kan derfor være ressurskrevende å gjennomføre. Ett resultat er at mange fortsetter å rapportere på de samme målene, selv om interne eller eksterne endringer tilsier at informasjonen ikke lenger er gyldig eller relevant.

Erfaringene med dagens styringsprinsipper har ført til den erkjennelsen at det er vesentlige forskjeller mellom privat og offentlig sektor, og at mange av de offentlige tjenestene verken kan eller bør kvantifiseres. Det er dessuten store forskjeller de offentlige virksomhetene i mellom, både når det gjelder type tjenester og omgivelsene de må forholde seg til. Styringsprinsipper som er velegnet i én virksomhet, er ikke nødvendigvis det i en annen. Det er behov for at styringsprinsippene i større grad avspeiler virksomhetens egenart. Tidligere helseminister Jonas Gahr Støhre uttalte for eksempel i Morgenbladet den 25.10.2012:

*«Denne typen kontrollkultur ble ikke innført med et vedtak, så den blir nok heller ikke avvirket med et vedtak. Den kan ta en ny retning når vi erkjenner at vi har utfordringer. Vi må utvikle verktøy og arbeidsmåter som bedre tar opp i*

*seg behovet for kontroll og etterprøvbarehet på en måte som ikke flytter fokus fra sykesengen til skrivebordet mer enn nødvendig.»*

Ett av tiltakene som allerede er iverksatt i mange offentlige virksomheter er å redusere måle- og rapporteringsomfanget fra virksomhet til overordnet departement. Mange virksomheter jobber derfor med å redusere og revidere styringsparametrene slik at de både blir mer håndterlige og mer relevante for virksomheten.

Virksomhetsstyringen i offentlig sektor er med andre ord i endring, og dagens styringsprinsipper er gjenstand for både undersøkelser og debatt. I en spørreundersøkelse om statlig virksomhetsstyring, utført av konsulentfirmaet Deloitte AS i juni 2013, kom det blant annet frem at for de øverste lederne i de statlige foretakene som deltok i undersøkelsen (23 virksomheter deltok) var de to viktigste styringsprinsippene mål- og resultatstyring og aktivitets- og tiltaksstyring. Samtidig har de svart at de i større grad ønsket å benytte strategi og virksomhetsplaner som styringsverktøy enn det de gjør i dag. Det er imidlertid fortsatt budsjett som blir ansett som den viktigste styringsinformasjonen, og hvor nytten fremdeles oppleves størst. Undersøkelsen viser dermed at mål- og resultatstyringsprinsippet er godt forankret i virksomhetene, og at det er den «tradisjonelle» styringsinformasjonen som oppleves som viktigst. Samtidig har virksomhetslederne et økende behov for å benytte styringsinformasjon som peker fremover i stedet for bakover i tid.

Dette behovet er noe av grunnlaget for fremveksten av såkalt «Business Intelligence»-verktøy også i offentlig sektor. Dette er system som skal gi virksomhetene analytisk informasjon for å kunne ta gode beslutninger. Informasjonen hentes fra virksomhetens interne system, samt informasjon fra eksterne kilder. I motsetning til regnskapssystemer, som forteller noe om fortiden, er BI ment som verktøy for å fortelle hva som kan skje i fremtiden.

### **3. Teori**

#### **3.1 Valg av teoretisk rammeverk**

I dette kapittelet beskriver vi noen teoretiske retninger innen fagområdet organisasjonsteori, som er sentrale for å belyse vår problemstilling. Med utgangspunkt i teorier om regnskapsrapporteringens funksjoner, peker vi på hvilke funksjoner formell rapportering kan ha i en virksomhet. Beslutningsteori gir et teoretisk rammeverk for å beskrive hvordan formell styringsinformasjon blir benyttet i beslutningsprosesser. Vi benytter det instrumentelle og institusjonelle perspektivet fordi vi finner trekk fra disse teoriene i alle virksomheter, og fordi de gir ulike, men komplementære, innfallsvinkler i analysen av månedsrapportens anvendelse. Teoriene om accountability og prinsippal-agent-forholdet gir et teoretisk fundament for å diskutere virksomhetsaktørenes adferd og samspill sett i lys av vår problemstilling.

#### **3.2 Regnskapsrapporteringens funksjoner**

I dette avsnittet vil vi presentere noen refleksjoner rundt regnskapsrapporteringens hovedfunksjoner fra artikkelen "Functions of accounting – a discussion" av Mellemvik et al., (1988). Dette er interessant for vår oppgave fordi regnskapsinformasjon blir betraktet som formell styringsinformasjon. Refleksjonene rundt regnskapsrapportenes funksjoner er derfor relevante også for vårt tema. Mellemvik et al. (1988) hevder at det primære og intenderte målet med regnskapsrapportering er å fremskaffe informasjon for å redusere usikkerhet i virksomhetsstyringen. De hevder at standardiseringen (regnskapsstandarden) kan betraktes som et «språk», som danner et felles utgangspunkt for tolkning av virkeligheten.

Videre hevder de at regnskapsinformasjonen kan ses fra ulike perspektiv, avhengig av motivet. Det ene er et kontrollperspektiv, som legger til grunn at det er en relasjon av typen overordnet – underordnet, og der kontroll er hovedmotivet i rapporteringen fra underordnet. Underordnet avlegger en rapport som skal forklare og forsvare en ressursbruk eller en prestasjon. Det andre perspektivet er beslutningsperspektivet, det vil si der motivet er å få informasjon om fakta for å ta beslutninger. Man legger ikke vekt på kontroll, men at informasjonen for eksempel er korrekt, troverdig og pålitelig.

I tillegg til de ovennevnte intenderte funksjonene med regnskapsrapportering, vil man kunne observere andre mer utilsiktede funksjoner.

Rapporteringsstrukturen befester for eksempel gjerne ansvarsfordelingen i virksomheten ved å definere de områdene man må være villig til å stå til ansvar for. Rapportering til omgivelsene kan også ha en legitimerende funksjon. Eksempelvis kan rapportering på egen aktivitet bidra til å sikre finansiering, og dermed legitimere egen virksomhets eller enhets eksistens. En annen utilsiktet funksjon er knyttet til myter og rapportering. I en verden preget av usikkerhet, både med tanke på hva som har skjedd, og med tanke på hva som vil skje, er rapportering en viktig faktor i det sosiale samspillet i virksomheten. Rapportering bidrar til å forklare virkeligheten, og kan også predikere fremtiden. Det betyr at rapportering bidrar til å forme både synet på nåsituasjonen og forventninger til fremtiden. Rapporteringen bidrar dermed til å skape og vedlikeholde myter i virksomheten. Et annet forhold er rapportering som maktmiddel, det vil si at man ved hjelp av rapportering kan påvirke hva slags informasjon som formidles, og dermed hvilke beslutninger som tas.

Rapportering kan dessuten skape eller vedlikeholde konflikter. Dette forutsetter at det er årsaks- og virkningssammenhenger, eller andre avhengighetsforhold, mellom partene i en virksomhet. Når det er ulike rapporteringsenheter, vil det man rapporterer på i en enhet, kunne ha sin

forklaring i forhold ved en annen enhet. Dette kan skape konflikter mellom partene.

Vi vil benytte de ovennevnte innfallsvinklene om regnskapsrapportering i vår analyse av formell styringsinformasjon, da det i begge tilfeller handler om hvilke funksjoner styringsinformasjon kan ha i en virksomhet.

### **3.3 Beslutningsteori**

Beslutningsprosesser er, som nevnt i avsnittet ovenfor, ett av anvendelsesområdene for styringsinformasjon. Beslutningsteori er derfor et viktig teoretisk fundament for vår oppgave.

Jacobsen og Thorsvik (2009) beskriver beslutninger som «et valg mellom ulike alternativer, der valget innebærer en forpliktelse til handling». Sentralt i beslutningsteori står ideen om at mennesket handler rasjonelt (Jacobsen, Thorsvik, 2009). Når et problem oppstår, må situasjonen vurderes ut fra hva problemet er, og hvilke utfordringer problemet gir. Deretter kartlegges ulike alternative løsninger og de ulike konsekvensene disse løsningene vil kunne få. Alternativet med den mest gunstige konsekvensen velges (Jacobsen og Thorsvik, 2009). Den klassiske beslutningsteorien er den rasjonelle idealmodellen, hvor beslutningstakeren har klare mål, full informasjon om mulige løsningsalternativ, og konsekvensene av disse. I tillegg rangeres alle alternativene fra de mest attraktive til de minst attraktive. Ut fra denne informasjonen vil lederen velge den løsningen som er det beste alternativet for å nå målet (Jacobsen og Thorsvik 2009).

Vi kan dele begrepet rasjonalitet inn i to typer: perfekt rasjonalitet og begrenset rasjonalitet. Den perfekte rasjonelle modellen antar at mennesket kan handle perfekt rasjonelt. Den forutsetter at vi har klare mål og preferanser og full informasjon. I praksis er det vanskelig å ha full informasjon og oversikt

over alle alternative løsninger og konsekvenser. Perfekt rasjonalitet er derfor i realiteten en ideal-modell (Jacobsen og Thorsvik, 2009). Ved begrenset rasjonalitet velges et alternativ i forståelse med at ikke alle alternativ og konsekvenser er funnet. Man velger det første tilfredsstillende alternativ, det vil si en satisfiserende løsning.

Den rasjonelle tenkemåten har preget management-litteraturen i USA og Europa. Det har blitt utviklet mange modeller og ledelsesverktøy for å kunne velge det beste produktet, det rette markedet og den riktige investeringen. Det har vært en rådende oppfatning om at riktige beslutninger bør baseres på rasjonelle fremgangsmåter. Prinsippene bak mål- og resultatstyring er eksempelvis basert på denne rasjonelle ideologien.

I dag er det viktig for en organisasjon å være tilpasningsdyktig og endringsvillig. I Nils Brunssons bok "The Irrational Organization" er det utviklet en modell som belyser sentrale aspekter rundt organisasjonsmessige endringer, og som står i sterk kontrast til den rasjonelle idealmodellen. Hovedbudskapet hans er at rasjonalisme virker dysfunksjonelt på organisasjonsendring, og det igjen hindrer realisering av organisasjonens mål (Brunsson, 2000):

"En effektiv og handlingsfrembringende beslutningsprosess vil bryte alle regler for rasjonell beslutningstaking: Få alternativer analyseres, bare positive konsekvenser av valgt handling vurderes og arbeidsmål formuleres ikke på forhånd." (Brunsson, 2000)

Det er utviklet mange ulike modeller for å forsøke å forklare hvordan beslutninger blir fattet i organisasjoner. Felles for disse modellene er at de bygger på ideen om begrenset rasjonalitet, samt at beslutningstakerne påvirkes både av organisasjonsmessig kontekst, personlige forhold og situasjon (Jacobsen, Thorsvik, 2009). Vi har av hensyn til oppgavens omfang ikke gått nærmere inn på de ulike beslutningsmodellene, men valgt å avgrense oss til den delen av teorien som handler om rasjonalitet, begrenset



rasjonalitet og irrasjonalitet i beslutningsprosesser.

### **3.4 Teoriene om accountability og prinsipal-agent ( PA)**

Begrepet "accountability" er vanskelig å oversette til norsk, og vi vil derfor i det følgende benytte det engelske uttrykket. Accountability betyr å stå til ansvar for et resultat eller en handling. Det innbefatter et krav om at en person eller en virksomhet må være i stand til, og forpliktet til, å forklare, rettfærdiggjøre og ta ansvar for sine beslutninger og handlinger.

Accountability er viktig for at en virksomhet eller en person skal bestrebe seg på å nå de fastsatte målene, og er et velkjent begrep både innen økonomi og ledelse. I artikkelen «The limits of accountability (2009)» stiller Messner spørsmålet om mer ansvarliggjøring er ubetinget ønskelig. Bakgrunnen for dette er at ansvaret kan bli så stort for en bedrift eller en person, at det blir etisk uforsvarlig. Dette gjelder særlig når virksomheten eller personen faktisk ikke kan holdes ansvarlig, for eksempel på grunn av hendelser eller forhold i omgivelsene. Personlig ansvarliggjøring er dessuten også personavhengig, og enkelte ledere vil føle større ansvar for resultatene enn andre.

Accountability er et vidt perspektiv på hva som påvirker adferd og resultat i virksomheter. Amanda Sinclair uttrykker følgende i artikkelen «The Chameleon of Accountability: Forms and discourses» (1995: side 219): «The paper argues for a new conception of accountability and new approaches to enhancing it. Imposing managerial controls is less likely to be effective than informing the process by which administrators construct and enact a sense of being accountable".

Hun hevder dermed at accountability er en avgjørende faktor for hvordan en virksomhet styres. Begrepet accountability er imidlertid komplekst, og knyttet til mange ulike fagdisipliner, som for eksempel økonomi, ledelse, psykologi og sosiologi. Sinclair deler diskusjonen i to: strukturell accountability og personlig

accountability. I det strukturelle ligger det som gjennom for eksempel lover, prosesser og stillingsbeskrivelser gjør en virksomhet eller en person ansvarlig for sine handlinger og beslutninger. Det personlige aspektet belyser hvordan personer forholder seg til accountability, og de moralske og etiske sidene ved dette.

Sinclair beskriver fem former for accountability. *Politisk accountability* uttrykker politikernes ansvar overfor lovgivende makt og offentligheten. Denne formen for accountability peker dermed på ansvaret som påligger den folkevalgte. *Forvaltningsmessig accountability* uttrykker den offentlige forvaltningens ansvar overfor innbyggerne og samfunnet, som er nedfelt i interne regler og normer, samt hierarkiske strukturer. Politisk og forvaltningsmessig accountability er dermed nært knyttet til hverandre. *Lederskapets accountability* beskriver ledernes ansvar overfor beslutninger og resultat definert i de hierarkiske strukturene. Det administrative aspektet blir gjerne definert under denne formen for accountability, det vil si det som er knyttet til styring av virksomhetene. *Profesjoners accountability* beskriver hvordan man føler man må "adlyde" profesjonsstandardene eller ekspertgrupper innenfor sitt fagområde. Dette begrepet innebærer at man setter ekspertise og profesjonsmessig integritet høyt. Et av dilemmaene knyttet til dette aspektet er når det oppstår en konflikt i forhold til hvorvidt man skal «adlyde» sin profesjon eller sin hierarkiske posisjon i virksomheten når beslutninger skal tas. Til sist beskriver Sinclair såkalt *personlig accountability*, som uttrykker det en person pålegger seg selv av ansvar. Dette er knyttet til begrep som personlig integritet og samvittighet. Denne formen for accountability er sett på som den «ultimate» formen for accountability, da det til syvende og sist er en persons moral og etikk som styrer handlingene. Personlig accountability kan imidlertid også forsterkes av kulturen i en virksomhet.

Accountability kan være en forklaringsvariabel for vår oppgave, da anvendelsen av styringsinformasjon vil avhenge både av ledernes personlige accountability, forvaltningsmessig accountability, samt profesjons- og

lederskapets accountability. Et sentralt spørsmål er om formaliserte rammer fritar beslutningstakerne for ansvar. Vi vil komme mer inn på denne diskusjonen i vårt analysekapittel.

Teorier om accountability, særlig lederskapets accountability, er relatert til prinsipal-agent-teorien. Mens lederskapets accountability retter oppmerksomheten mot lederens ansvar, fokuserer prinsipal-agent-teorien (PA-teorien) imidlertid på hva som påvirker og regulerer forholdet mellom en overordnet (prinsipalen) og en underordnet (agenten), benevnt i denne teorien som kontraktsparter. Sentralt i PA-teorien er påstanden om at aktørene i en slik relasjon vil tilpasse sin handlemåte ut i fra hvilke egeninteresser de har, og at målet for aktørene vil være å maksimere sin egen velferd. Tidsbegrepet er viktig, da løftet om et resultat skjer på forhånd (ex ante), mens vurderingen av resultatet skjer i etterkant (ex post).

Tidsdimensjonen kan gjøre det mulig for agenten å foreta handlinger som øker dens velferd på bekostning av prinsipalen. I tillegg vil i mange tilfeller agenten kunne ha tilgang til, eller kjennskap til, mer detaljert informasjon enn prinsipalen. Dette kan påvirke agentens handlinger på bekostning av prinsipalen, og føre til økt kontrollbehov hos prinsipalen.

I teorien dukker også begrepet «moral hazard» opp. Dette innebærer at en prinsipal påtar seg ansvar for agentens handlinger (innenfor visse rammer), og kan påvirke agentens adferd på den måten at agenten tar større risiko enn han ellers ville gjort, fordi agenten vet at noen annen bærer risikoen. Dette gjelder for eksempel i forsikringssammenheng, der den forsikrede (agenten) kan ta en større risiko fordi han vet at forsikringsselskapet (prinsipalen) bærer risikoen. Velferden på agentens side økes dermed på bekostning av prinsipalen.

Vi vil med denne teorien som utgangspunkt studere om anvendelse av formell styringsinformasjon ved SI er påvirket av tre sentrale faktorer, det vil si hvorvidt aktørene har ulik målfokus og ønske om maksimering av egen

velferd, om de har ulik tilgang på informasjon og om de har ulikt forhold til risiko.

### **3.5 Instrumentell teori**

Offentlig sektor skiller seg fra privat sektor på flere områder. Blant annet har de offentlige virksomhetene et mer sammensatt målbilde og flere samfunnshensyn å ta enn de private virksomhetene. Organisasjonsteori for offentlig sektor søker å forklare sammenhengen mellom offentlige organisasjonsformer og de formålene de i utgangspunktet er etablert for å ivareta.

I organisasjonsteori for offentlig sektor er det vanlig å benytte det instrumentelle og det institusjonelle perspektivet for å forsøke å forstå hvordan offentlige organisasjoner fungerer, både internt og i forhold til de oppgavene de skal løse. Det institusjonelle perspektivet omfatter det kulturelle og det mytebaserte perspektivet. De tre perspektivene har ulike innfallsvinkler og forklaringsvariabler, og forsøker til sammen å gi et helhetlig og sammensatt bilde av hvordan offentlige organisasjoner fungerer.

Det instrumentelle perspektivet ser på offentlige organisasjoner som et verktøy for å nå samfunnsmessige mål. Det instrumentelle kommer til uttrykk ved de strukturelle og formaliserte rammene som lederne etablerer for at virksomheten skal nå sine mål. Ved hjelp av eksempelvis organisasjonsstruktur, prosedyrer, stillingsbeskrivelser og rutiner kan ledelsen styre adferden i organisasjonen i ønsket retning. Grunnleggende er mål-middel-tankegangen, det vil si at de ansatte handler formålsrasjonelt og ut fra en konsekvenslogikk. Deres handlinger er styrt innenfor fastsatte rammer som er innført for å nå de ønskede mål. Gjennom strukturelle rammer oppnås dermed både administrativ, politisk og sosial kontroll. Det instrumentelle perspektivet er også

fundamentet i NPM-reformene, der målet har vært å sørge for bedre styring og dermed større effektivitet i offentlige virksomheter.

Det instrumentelle kommer også til uttrykk ved rasjonelle handlinger, det vil si at man handler formålstjenlig mot fastsatte mål, og etter vurdering av ulike alternativ og konsekvenser. Dette forutsetter at målene er klart definerte, at aktørene har oversikt over alternativene og prioriteringene, samt makt og myndighet til å gjennomføre beslutningene. Ut fra den rasjonelle tilnærmingen vil all endring med andre ord være et resultat av planlagte prosesser. Mål- og resultatstyring, med det såkalte styringshjulet (se figur 1, side 46), er basert på mål-middel-tanken, der det instrumentelle perspektivet kommer sterkt til uttrykk.

Moderne instrumentell teori anerkjenner imidlertid at beslutningstakere er begrenset rasjonelle på grunn av begrenset tid, oppmerksomhet, informasjon og kunnskap. Simon (1965) hevdet at teorier om begrenset rasjonalitet peker på at beslutningstakere i realiteten verken har tid eller kapasitet til å forholde seg til alle prosesser og beslutningsarenaer de har deltakelsesrettigheter til. I hverdagen må de derfor avveie mellom ulike hensyn når de skal velge hvor de skal rette oppmerksomheten. Kunnskap og informasjon er også begrenset, og ofte må de forholde seg til uklare målsetninger. Disse rasjonalitetsbegrensningene medfører at beslutningstakerne ofte er satisfiserende heller enn maksimerende, det vil si at de velger løsninger som betraktes som tilfredsstillende heller enn maksimalt rasjonelle. Den rasjonelle beslutningsteorien er dermed mer å betrakte som en idealmodell enn en modell som kan fungere i praksis.

Det finnes i teorien to ulike varianter av instrumentell teori: den hierarkisk-instrumentelle og den forhandlings-instrumentelle varianten. I en hierarkisk-instrumentell variant er virksomheten homogen og med en byråkratisk organisasjonsform. Mål-middeltankegangen er fundamentet i styringen av virksomheten, og aktørene forventes å handle formålsrasjonelt. I den

forhandlings-instrumentelle varianten er virksomheten heterogen, og enhetene har ulike og til dels motstridende mål. Aktørene handler ut fra egeninteresse, og styring og beslutningsprosesser er mer preget av forhandlinger og kompromiss. Ledelsen har mindre kontroll med endringsprosesser, og det er mer åpenhet i forhold til midler og mål.

Det instrumentelle perspektivet tar utgangspunkt i at en virksomhet er etablert for å realisere et bestemt mål, og at de formelle strukturene er etablert i den hensikt å styre medarbeiderne i en bestemt retning. Vi vil blant annet diskutere hvorvidt anvendelsen av formell styringsinformasjon gjenspeiler rasjonaliteten i beslutningsprosessene ved SI.

### **3.6 Institusjonell teori**

Det er to hovedretninger innen institusjonell teori som søker å belyse hvordan offentlige organisasjoner fungerer. Den ene er det kulturorienterte perspektivet, der det legges vekt på organisasjonenes formelle og uformelle normer og verdier. Det andre er det myteorienterte perspektivet, som legger vekt på de institusjonelle omgivelsene og myte-/motespredning.

#### **3.6.1 Kulturperspektivet**

Med institusjonalisering menes de trekkene som «vokser frem» over tid, og setter sitt særegne preg på en organisasjon. Det er både virksomhetsinterne og eksterne faktorer som påvirker denne utviklingen. I kulturperspektivet legges det vekt på virksomhetens interne verdier og normer, som gjenspeiler seg både i faktisk adferd, formelle strukturer og symboler. Kulturelle normer og verdier har blant annet betydning for hva som anses som «passende» adferd i virksomheten, og kan på den måten både være en barriere i forhold til endringer, og en «stabilisator» i forhold til skiftende omgivelser. Kulturelt perspektiv søker med andre ord etter forklaringsvariabler i virksomhetens

interne verdier og normer. Vi vil ut fra kulturperspektivet studere om, og eventuelt hvordan, anvendelsen av styringsinformasjon er påvirket av institusjonaliserte normer og verdier ved SI.

### **3.6.2 Myteperspektivet**

Myteperspektivet har sin opprinnelse i ny-institusjonell teori, som kan knyttes til to artikler i 1977: Meyer og Rowan (1977) og Zucker (1977). Teorien bygger på idéen om at det er omgivelsene som former organisasjonen og hva som anses som «moderne» og «riktige» strukturer. Omgivelsene skaper et press på organisasjonene for hvordan de skal organiseres og styres, og det er behovet for legitimitet i samfunnet som gjør at organisasjonene tilpasser seg disse kravene. En organisasjon bedømmes ikke bare etter hva den leverer av tjenester og varer, men også etter hvordan den gjør det. Organisasjonen må derfor signalisere utad viktige verdier og oppfatninger, uavhengig av om disse i praksis er effektive eller rasjonelle i forhold til organisasjonens egne målsetninger. Meyer og Rowan (1977) kaller disse «etablerte sannhetene» for «rasjonaliserte myten», det vil si at det tas for gitt hva som er effektiv organisering og styring. De rasjonaliserte mytene om hva som er formålstjenlig organisering kan begrense friheten til å velge alternative løsninger, og det ny-institusjonelle perspektivet står dermed i motsetning til det rasjonelle perspektivet, som vektlegger bevisste og formålstjenlige strukturer. Dette myteperspektivet retter med andre ord oppmerksomheten mot de verdier og normer som finnes i omgivelsene til en organisasjon. Det viktige er hva organisasjonen signaliserer utad, slik at den fremstår som moderne og legitimerer sin eksistensberettigelse.

### **3.6.3 Isomorfi**

Prinsippet om isomorfisme er sentralt i myteperspektivet. I dette ligger at organisasjonene blir mer og mer like ved at de, av legitimitetshensyn, tilpasser

seg hverandre. Etablerte «sannheten» om hvordan en organisasjon bør organiseres og styres, vil med andre ord føre til at alle organisasjoner søker å tilpasse seg samme strukturelle rammeverktøy. Det kan ofte være et gap mellom det bedriften signaliserer, og det den faktisk gjør. Hva som skaper disse mytene kan for eksempel være basert på vitenskapsliknende argumentasjon og overbevisninger fra eksterne konsulentfirma om hva som er riktig virkemiddel. De institusjonelle mytene oppstår ofte i omgivelsene til private organisasjoner, og overføres til offentlige organisasjoner.

Prinsippet om isomorfi kan forklares ut fra tre ulike aspekter: tvingende, etterlignende og normativ isomorfi. Tvingende isomorfi innebærer at virksomheten må tilpasse seg strukturelle trekk fordi andre organisasjoner som de står i et avhengighetsforhold til, pålegger dem dette. Dette kan for eksempel være lover og regler. Etterlignende isomorfi innebærer at organisasjoner overfører andre organisasjoners løsninger til sin egen struktur, fordi dette ser ut til å ha hatt god effekt der. Årsaken til dette er ofte usikkerhet knyttet til ny teknologi, uklare mål og ustabile omgivelser. Normativ isomorfi oppstår gjerne som en følge av profesjonalisering internt i organisasjonene. DiMaggio og Powell (1983) hevder at mens profesjonene internt i bedriften blir mer og mer spesialiserte og dermed ulike, så blir det større likheter mellom profesjonene på tvers av virksomhetene. Utdannelse skaper for eksempel felles faglige normer og verdier som de ansatte tar med seg inn i de ulike organisasjonene.

Det rasjonelle instrumentelle og det ny-institusjonelle perspektivet blir vanligvis sett på som motpoler. Det rasjonelle instrumentelle legger vekt på formålstjenlig, styrte strukturer og prosesser, mens det ny-institusjonelle legger vekt på påvirkning fra omgivelsene, og dermed et mer komplekst og sammensatt bilde av virksomhetsstyringen.

I følge Meyer og Rowan (1977) kan etablerte myter føre til at en organisasjon får et gap mellom organisasjonsstrukturen og de egentlige aktivitetene sine.



Legitimitetshensynet skaper et press på organisasjonene om å innføre nye element, selv om de ansatte i realiteten jobber som før.

#### **3.6.4 Sti-avhengighet**

I tillegg omtaler teorien også et såkalt transformativt perspektiv, som kombinerer elementer fra det instrumentelle perspektivet og det institusjonelle perspektivet. Det transformative perspektivet inneholder en forventning om at organisasjoner forsøker å forene den radikale endringen som har oppstått av det instrumentelle perspektivet, med en mer gradvis type endring – sti-avhengighet – som er et kjennetegn av det institusjonelle perspektivet (Christensen et al., 2009). Dette innebærer at når reformendringer skal innføres, vil elementer som er i samsvar med organisasjonens normer og verdier bli innført, mens elementer som ikke er forenelige med organisasjonen, enten blir tilpasset organisasjonskulturen, eller så blir de ikke innført i det hele tatt. Reformen blir dermed transformert til noe som kan innføres i den aktuelle organisasjonen. Et eksempel på dette er reformene innen NPM, og ulikhetene i de administrative tiltakene mellom de landene der denne trenden har fått innpass. Christensen og Lægreid hevder at «det er viktig å understreke at det ikke finnes én enkelt reformmodell, men heller et knippe av reformtiltak som blir iverksatt med ulik vektlegging og styrke i forskjellige land» (Christensen & Lægreid, 1997:376). Det transformative perspektivet har blitt brukt for å forklare variasjonene mellom landene når det gjelder effekten av New Public Management og andre administrative reformer.

I vår oppgave vil vi benytte myteperspektivet for å diskutere hvordan omgivelsene påvirker virksomhetens anvendelse av styringsinformasjon.

## **4. Metodevalg**

### **4.1 Innledning**

Valg av metode skal være basert på oppgavens problemstilling, og vil sammen med teorien, gi rammeverket for hvordan vi skal tolke empirien. Hvilke metoder vi velger er derfor avgjørende for hvordan empirien kan analyseres og tolkes.

Før vi presenterer metodebruken, vil vi skille mellom begrepene informant og respondent, som ofte benyttes om hverandre om personer som blir intervjuet i en kvalitativ undersøkelse. Jacobsen (2005) definerer begrepet respondent med «Personer med direkte kjennskap til et fenomen», og informant som «personer som ikke selv representerer gruppen vi undersøker». Vi legger denne definisjonen til grunn når vi i vår oppgave benytter begrepet respondent som benevnelse på de personene som ble intervjuet. Dette fordi lederne har direkte kjennskap til månedsrapporten ved SI.

### **4.2 Valg av undersøkelsesdesign**

Et undersøkelsesdesign er en plan på hvordan en undersøkelse skal gjennomføres. Det er vanlig å skille mellom to ulike undersøkelsesdesign: beskrivende (deskriptivt) design og forklarende (kausalt) design. Ved beskrivende design er formålet å beskrive og kartlegge et fenomen, mens ved forklarende undersøkelsesdesign er formålet å se på årsakssammenhenger. Vår oppgave vil være i kategorien beskrivende design, da vi vil forsøke å kartlegge og beskrive hvordan styringsinformasjon blir benyttet ved Statens innkrevingssentral.

Det beskrivende designet kan ha ulike innfallsvinkler. Vi har valgt å utføre en tverrsnittstudie, det vil si at vi studerer virkeligheten på et gitt tidspunkt, og ikke

utviklingen over tid. Dette fordi SI er en relativt ny virksomhet, slik at en sammenligning før og etter en gitt hendelse ikke er spesielt interessant. Beslutningstakerne i toppledelsen har også vært forholdsvis stabile i hele virksomhetens historie, slik at det ikke foreligger et tydelig tidsskille som gjør det mulig å foreta en før-og-etter sammenligning på dette grunnlaget. Vi er dessuten mest interessert i å vite hvordan situasjonen er i dag, og peke på de aktuelle utfordringene virksomheten har.

### **4.3 Intervjusituasjonen og undersøkelsens respondenter**

Vi utførte til sammen ti intervju i løpet av to kalenderuker. Samtlige intervju ble utført i lokalene til Statens Innkrevingssentral, da dette var mest praktisk for alle parter. Noen intervju ble utført på respondentens kontor, mens andre ble utført på et møterom. Det var ingen bevisst strategi i forhold til hvilke intervju som ble foretatt hvor, men intervjuene ble utført ut fra hvor det var mest praktisk.

Intervjuene ble gjennomført som en dialog med utgangspunkt i intervjuguiden, det vil si at vi stilte spørsmål fra guiden, men la opp til en dialog med oppfølgingsspørsmål, og der respondentene snakket fritt rundt temaet. Spørsmålene var derfor utformet slik at de oppfordret respondentene til utfyllende svar. Hensikten med dette var å få informasjon som også sa noe om kultur og holdninger, samt informasjon som avdekket forhold vi på forhånd ikke kjente til.

Alle tre studenter var til stede under ni av ti intervju. I ett av intervjuene var vi to som intervjuet. Dette skyldtes sykdom. Én av oss ledet samtlige intervju, men alle deltok i samtalene, og stilte oppfølgingsspørsmål. Dette gjorde vi for at intervjusituasjonen skulle oppleves likt for alle respondentene. Intervjuene varte mellom 30 og 60 minutter.

Vi informerte om temaet da vi avtalte tidspunkt for intervju, men ingen av respondentene hadde bedt om eller fått spørsmålene i forkant. Vår hensikt med dette var å få spontane svar, som gjerne er nærmest virkeligheten. Samtidig mente vi spørsmålene var av en slik karakter at de ikke krevde at respondentene måtte tenke gjennom svarene på forhånd. Alle respondenter er godt kjent med månedsrapporteringen.

Ni av ti intervju ble tatt opp på mobil og transkribert i etterkant. Én av respondentene ønsket ikke at samtalen ble tatt opp. I dette tilfellet ble intervjuet oppsummert i etterkant og sendt respondentene. Respondenten hadde ikke noe å tilføye, og oppsummeringen ble godkjent

Ingen spørsmål var av «sensitiv» karakter, det vil si spørsmål som gikk direkte på holdninger og mellommenneskelige forhold. Vi må derfor anta at svarene er svært nært virkeligheten. Vi må likevel ta forbehold om at intervjusituasjonen i seg selv kan påvirke respondentene til å svare det de vet de «bør» svare, i stedet for det som er virkeligheten.

Under intervjuene var det vi vil anse som en «god tone» mellom respondentene og intervjuerne, og det ble ikke observert noe som skulle tilsi at spørsmålene opplevdes ubehagelige eller vanskelige. Når det gjelder styrkeforholdet mellom respondentene og intervjuerne i intervjusituasjonen, må det antas at intervjuernes påvirkning av respondentene er lav. Respondentene tilhører ledergruppen ved SI, og selv om to av intervjuerne er ansatt ved virksomheten, slik at partene kjenner til hverandre, er ingen av intervjuerne direkte underlagt noen av respondentene organisatorisk. Det er derfor ikke et direkte leder-ansatt-forhold som kan påvirke svarene. Den tredje intervjueren er dessuten en ekstern part, og dette mener vi bidro til at tolkingen av svarene, både underveis og i etterkant av intervjuet, ble mest mulig nøytral. Samtidig bidro det faktum at to av intervjuerne jobber ved virksomheten til at det ble enklere å stille oppfølgingsspørsmål, siden man hadde gode forkunnskaper om både kjerneoppgavene og organisasjonsstrukturene.

#### **4.4 Case-studie versus små N-studier**

Teorien skiller ikke skarpt mellom case-studie og små N-studier. Dersom man ønsker å studere inngående et konkret sted, en hendelse eller en konkret situasjon, vil ofte casestudie være best egnet. Hvis man derimot ønsker å beskrive et spesielt fenomen som ikke er knyttet til et bestemt objekt eller en situasjon, bør man velge små N- studier (Johannessen et al., 2010).

Anvendelsen av styringsinformasjon er et fenomen som kan være interessant å studere for flere offentlige virksomheter. Av praktiske hensyn har vi likevel valgt å legge til grunn at problemstillingen gjelder spesielt for virksomheten Statens innkrevingsentral. Såkalt case-studie er derfor best egnet for vår oppgave. Vi har med andre ord et enkelt case-design, det vil si én undersøkelsesenhet (Statens innkrevingsentral), med flere analyse-enheter (flere avdelinger).

#### **4.5 Kvalitativ eller kvantitativ metode**

Vitenskapelig metodeteori skiller generelt mellom to hovedmetoder for å belyse en problemstilling; den kvantitative og den kvalitative metoden. Det er problemstillingen og hensikten med undersøkelsen, som avgjør hvilken tilnærming som er mest hensiktsmessig.

Den kvalitative tilnærmingen brukes for problemstillinger som går i dybden, og der det er interessant å få frem meninger og nyanser i forhold til et fenomen. Kvalitativ data er ord eller setninger som har et betydningsinnhold som ikke kan tallfestes. Ved kvalitativ tilnærming vil det oftest være få respondenter, men mange spørsmål.

I vår oppgave skal vi beskrive aktiviteter, meninger og holdninger hos en utvalgt gruppe. Dette betyr at kvalitativ metode er best egnet for vår

undersøkelse.

#### **4.6 Innsamlingsmetode**

Intervju er den mest brukte teknikken ved kvalitativ metode, der målet er å komme i dialog med respondentene med spørsmål og svar. De mest utbredte variantene er semi-strukturerte/delvis strukturerte eller strukturerte intervju. Vi har valgt å gjennomføre intervju som er nærmest det semi-strukturerte. Spørsmål og rekkefølge er forhåndsdefinert, men det er ikke sikkert at alle spørsmålene blir stilt. Dette vil avhenge av hva respondenten allerede har svart, og hvordan intervjuet har forløpt.

Vi ønsket å stille spørsmål som skulle få frem ulike meninger og nyanser fra respondentene. Spørsmålene skulle være minst mulig ledende, det vil si vi ville ikke ha svar på det de mener de bør gjøre, men det de faktisk gjør. Vi ønsket med spørsmålene å skape en dialog for å komme nærmest mulig virkeligheten. Samtidig ønsket vi også å stille noen konkrete spørsmål for å finne konkrete mønster og sammenhenger.

Vi valgte å utføre intervjuene med respondentene hver for seg, da vi ikke ønsket at respondentene påvirket hverandres svar. Vi valgte også å ta opp intervjuene med lydopptak for å få en naturlig dialog, og for å kunne transkribere resultatene fra intervjuene i etterkant. Vi ønsket å sikre oss at vi ikke feiltolket svarene, eller at noe informasjon skulle gå tapt fordi vi ikke fikk det med oss under intervjuene.

Datainnholdet vil ikke være av sensitiv karakter, slik at det ikke vil foreligge meldeplikt eller konsesjonsplikt.

## 4.7 Utvelgelse av intervjuobjekter

I en kvalitativ undersøkelse vil nødvendigvis resultatet være avhengig av hvem som er valgt ut som respondenter. Dette er derfor et viktig strategisk valg for undersøkelsen. Det er ulike metoder å velge ut respondenter på i kvalitative undersøkelser. Utvalget kan være tilfeldig, bredde og variasjon, informasjon, det «typiske», det «ekstreme», den såkalte «snøballmetoden, eller kombinasjonen av ulike metoder (Jacobsen, 2005). Vi har valgt en kombinasjon av kategoriene bredde og variasjon, samt informasjon.

Vi valgte å intervju direktør, assisterende direktør, de tre avdelingsdirektørene og fem seksjonsledere. Dette er et intensivt utvalg, det vil si få respondenter, men som kjennetegnes ved at hver respondent er rik på informasjon om temaet. Respondentene ble med andre ord valgt fordi vi antok at de som ledere har mye informasjon om rapportering og styringsinformasjon ved SI. Vi valgte ut avdelingsdirektørene fra alle de tre avdelingene fordi de er sentrale aktører i månedsrapporteringen. Seksjonslederne ble valgt ut fra at vi ønsket å dekke alle avdelingene, og de største seksjonene. Vi mener på den måten vi har sikret at datagrunnlaget er variert og bredt, og i størst mulig grad viser et riktig bilde av virkeligheten.

Vi antok at vi trolig ville få informasjonsmetning ganske raskt, slik at en økning i antall respondenter ikke ville føre til ytterligere informasjonstilgang. SI er dessuten en relativt homogen virksomhet, der oppgavene er sentrert rundt innkreving og IT. Dette taler også for et intensivt utvalg av respondenter.

## 4.8 Intervjuguiden

Vi har, som nevnt ovenfor, valgt et semi-strukturert intervju. Vi måtte derfor på forhånd utarbeide en intervju-guide, med forhåndsdefinerte spørsmål, men der spørsmålsrekkefølgen kan variere fra intervju til intervju ut fra hvordan intervjuet forløper.

Spørsmålene i intervjuguiden skal ha sitt utspring i problemstillingen. Vi benyttet både såkalte faktaspørsmål (Johannessen et al., 2010), det vil si spørsmål med enkle svar, og spørsmål som skulle få frem holdninger og meninger. Hele intervjuguiden er forøvrig vedlagt (vedlegg 2).

## **4.9 Dataanalyse**

En utfordring med det semi-strukturerte intervjuet er å analysere resultatet, da det oftest vil være stor variasjon og bredde i svarene. Resultatet fra intervjuene er undersøkelsens primærdata, og hvordan dette struktureres er viktig for analysefasen. I dette avsnittet vil vi beskrive hvordan vi bearbeidet resultatet fra intervjuene.

### **4.9.1 Primærdata**

Primærdata er informasjon som er hentet eller samlet inn direkte fra kilden. Datainnsamlingen er dermed skreddersydd for en spesiell problemstilling (Jacobsen, 2005). Primærdata er, i motsetning til sekundærdata, dermed hentet inn av forskeren selv.

Etter en intervjurunde er utfordringen å få noe meningsbærende ut av det ustrukturerte primærdatainnholdet. Dette gjøres ved å redusere og bearbeide den informasjonen som er samlet inn, og kategorisere det i identifiserbare mønstre.

Vi har valgt en tverrsnittbasert og kategorisk inndeling av datamaterialet, ved at vi identifiserte ulike tema på tvers av de ulike intervjuene. Temaene er formulert som spørsmål. Deretter beskrev vi funnene etter ledernivå og organisatorisk enhet. De fire temaene vi kom frem til er beskrevet i kapittel fem (undersøkelsens resultater). Vi har benyttet en bokstavelig og fortolkende tilnærming til analysen av datamaterialet, det vil si at vi både har lagt til



grunn det som faktisk ble uttalt, og det vi mener vi kan slutte ut fra det som ble uttalt.

I vår oppgave inngår for øvrig ikke innledningen i datagrunnlaget. Dette er fordi innledningen ble brukt som en del av oppvarmingen i forkant av intervjuene. Imidlertid inngår all informasjon fra og med første intervju spørsmål i primærdatagrunnlaget.

#### **4.9.2 Sekundærdata**

Sekundærdata er informasjon som er basert på opplysninger samlet inn av andre enn forskeren selv. Kvalitative sekundærdata kan samles under fellesbetegnelsen tekster (Jacobsen, 2005). I vår oppgave har vi benyttet pensumlitteratur, annen faglitteratur, vitenskapelige artikler og andre artikler og publikasjoner. Vi har også benyttet interne dokumenter ved SI som sekundærdata. Dette er månedsrapportene fra 2013 for alle avdelinger, avdelingenes årsplaner for 2013, virksomhetsplanen for 2013 og tildelingsbrevet for 2013. Disse kildene er benyttet for å støtte og styrke undersøkelsen. Vi har ett tema i empirien som er basert på sekundærdata (punkt 5.1), og som kommer i tillegg til de fire temaene utledet fra oppgavens primærdata.

## **4.10 Datakvalitet**

Begge metodebøkene, Johannessen et al. og Jacobsen (2010), omtaler forholdet til datakvalitet og konklusjonene i undersøkelsen, men temaet er mer utfyllende diskutert i Jacobsens bok, og vi tar derfor utgangspunkt i denne boken når vi videre i dette avsnittet diskuterer kvaliteten og konklusjonen.

Det er ulike meninger om hvorvidt kvalitative undersøkelser kan eller bør underlegges de samme krav til kritisk drøfting av gyldighet og pålitelighet som kvantitative undersøkelser. Vi tar ikke stilling til denne fagdiskusjonen i vår oppgave, men vil i det følgende gjøre rede for hvordan vi gikk frem for å redusere risikoen for metodiske feil i vår undersøkelse.

### **4.10.1 Intern gyldighet**

Resultatet eller funnene fra undersøkelsen vår er ikke forelagt andre, det vil si at vi ikke har foretatt validering mot respondentene, andre fagfolk, annen teori eller annen empiri.

Vi har derimot selv forsøkt å foreta en kritisk gjennomgang av resultatene ved å vurdere noen sentrale forhold ved undersøkelsen. For det første har vi som studenter hatt full tilgang til virksomhetens materiale. Det er ingen ytre faktorer som har hindret oss i å få tilgang til de kildene vi har etterspurt, det vil si respondentene og interne dokumenter. For det andre har vi vurdert om kildene har gitt riktig informasjon. Vi mener kildene må anses å være førstehåndskilder, da alle kildene både har organisatorisk nærhet til, og kunnskap om, fenomenet. Under intervjusituasjonen viste dessuten ingen respondenter uvilje til å gi informasjon. Samtlige respondenter viste stor vilje og evne til å gi informasjon. Vi opplevde at én respondent ikke ønsket lydopptak av intervjuet, men informasjonsviljen forøvrig var likevel stor.

Intervjuene ble dessuten gjennomført i løpet av en konsentrert periode på to kalenderuker, og så sent som mulig i arbeidet med oppgaven, for at spørsmålene skulle være mest mulig relevante. Vi tilegnet oss nok mer kunnskap om fenomenet i løpet av intervjuprosessen, slik at vi var mer konkret og direkte med spørsmålene og oppfølgingsspørsmålene etter hvert som intervjuene ble gjennomført.

Informasjonen kom frem både som en direkte respons på intervju spørsmålene, men intervjuene var semi strukturerte, slik at det også kom fram spontan informasjon fra respondentene uten påvirkning fra spørsmålsstiller. Dette ga oss mer utfyllende informasjon.

Vi har også gjort en kritisk vurdering av vår kategorisering av datamaterialet fra intervjuene. Kategoriseringen ble utført ved at vi alle leste hele datamaterialet for å finne mønstre, og endte opp med fire kategorier. Datamaterialet ble dobbeltsjekket ved at vi leste de transkriberte intervjuene flere ganger på leting etter andre mønstre eller manglende kategorier. Vi endte opp med samme sett kategorier hver gang, og mener derfor det ikke var uttalelser eller utsagn som ikke lot seg plassere innenfor de valgte kategoriene.

Med utgangspunkt i ovennevnte punkter mener vi å ha belegg for å hevde at informasjonen vi har fått frem i intervjuene er pålitelig eller gyldig. Vi mener at fenomenet er beskrevet på riktig måte ut i fra våre forutsetninger.

#### **4.10.2 Overførbarhet (ekstern gyldighet)**

Overførbarhet i en undersøkelse handler om i hvilken grad funnene fra en undersøkelse kan generaliseres, det vil si gi allmenn gyldighet.

Vi valgte ut respondentene fordi vi hadde en apriori oppfatning av at de hadde mye kunnskap om temaet, og at vi ville få et godt og representativt datagrunnlag å jobbe videre med. Vi har respondenter fra begge kjønn, alle

avdelinger og alle ledernivå. Vi mener at funnene er representativt for virksomheten, men vi ville vært forsiktige med å hevde at funnene har ekstern gyldighet.

I forhold til vurderingen av ekstern gyldighet støtter vi oss på uttalelsene i Jacobsen (2012:222) som hevder at hensikten med kvalitative undersøkelser er å forstå og få tak i generelle fenomener, og som regel ikke å generalisere fra utvalget av enheter til større enheter.

#### **4.10.3 Pålitelighet**

Vi har også vurdert reliabiliteten ved resultatene i forhold til i hvor stor grad vår undersøkelse har påvirket de som ble intervjuet. Vi observerte ikke at respondentene følte ubehag, var ubekvem eller utrygg i intervjusituasjonen, selv om vi i ni av ti intervju var 3 intervjuere og én respondent.

Vi brukte tid på «opptining» av respondentene i innledningen av intervjuet, og ingen av spørsmålene var av sensitiv karakter, det vil si kunne oppleves som ubehagelig eller vanskelig. Respondentene er forøvrig erfarne ledere. Samtidig er det kjent at respondenter generelt sett påvirkes av selve intervjusituasjonen, det vil si det faktum at de blir intervjuet, og dermed underlagt kritisk vurdering. Selv om intervjuene ble forsøkt gjennomført etter samme mønster, vil likevel intervju forløpe ulikt, noe som kan føre til forskjeller både i informasjon og oppfølgingsspørsmål. Vi tror imidlertid ikke denne undersøkelseseffekten er stor.

Når det gjelder konteksteffekt, ble intervjuene foretatt i kjente omgivelser i virksomheten. Vi var skjermet fra omgivelsene på den måten at intervjuene ikke ble avbrutt av eksterne forstyrrelser. Respondentene hadde satt av tid til intervjuene og var fokusert på oppgaven. Intervjuene var planlagt og avtalt god tid i forveien, men intervju spørsmålene var ukjente for samtlige på forhånd. Temaet for intervjuet var imidlertid kjent på forhånd. Respondentene

fikk selv velge tidspunkt og sted for intervjuene. Vi opplevde åpenhet og ærlighet i svarene, noe som taler for at det var tillit mellom partene. Med bakgrunn i dette vil vi argumentere for at det var lav grad av konteksteffekt knyttet til gjennomføring av intervjuene.

Ni av ti intervju ble tatt opp på lydfil og transkribert fortløpende etter intervjuene. Intervjuene ble transkribert ordrett. Det er ikke avvik og unøyaktighet knyttet til registrering av ord, med unntak av de mest typiske dialektordene som ble oversatt til bokmål. Ett intervju ble oppsummert og tilsendt respondenten for gjennomlesing. Respondenten hadde ingen kommentar til oppsummeringen.

Når det gjelder analysen av data, er denne foretatt av studentene selv. Det har ikke vært andre uavhengige forskere inne for å kvalitetssikre funnene. Dette betyr at vi må være åpne for at andre «øyne», med en annen bakgrunn og andre referanserammer, kunne ha kommet frem til andre kategorier enn vi gjorde, selv om vi var tre studenter som dobbeltsjekket materialet flere ganger.

## **5. Undersøkelsens resultater**

Dette kapittelet presenterer oppgavens empiri. Den første delen (punkt 5.1) er en kort presentasjon av statlig virksomhetsstyring, SIs interne virksomhetsstyring, samt en kortfattet beskrivelse av innholdet i månedsrapportene fra de ulike avdelingene. Denne delen er basert på sekundærdata fra interne dokumenter, publikasjon fra NOU, samt førende dokumenter fra DFØ.

De øvrige punktene i dette kapittelet utgjør empirikapittelets hoveddel, og er basert på primærdata fra de intervjuene vi har utført. Dette er en innholdsanalyse av intervjuene, der resultatene fra intervjuene er kategorisert i fire hovedtema, som er formulert som spørsmål. Under hvert tema sorterte vi

svarene fra de ulike respondentene etter ledernivå og avdelingstilhørighet, for å se om vi fant noe mønster langs disse to dimensjonene. Dette fordi ledernivå og organisatorisk tilhørighet er sentralt for tolkningen av svarene. I tillegg har vi valgt ut det vi mener er svar og uttalelser som er sentrale for de enkelte temaene, og sitert dem direkte. Empirien i dette kapittelet benyttes som grunnlag for drøftingene i kapittel seks.

## **5.1 Statlig virksomhetsstyring og intern virksomhetsstyring ved SI**

### **5.1.1 Statlig virksomhetsstyring**

NPM-reformene skulle bidra til å effektivisere offentlig sektor. Elementer fra NPM ble første gang tatt i bruk i Willoch-regjeringens (1981-1986) moderniseringsprogram, og ble fulgt opp av Brundtland-regjeringens fornyelsesprogram i 1987. I dette programmet ble det lagt vekt på IKT, modernisering, økonomistyring og resultatorientering (Vanebo 2005, NOU 2000:19). Kravet om at offentlige virksomheter skulle utarbeide egne virksomhetsplaner var ett av tiltakene. Med budsjettreformen i 1986 ble dessuten prinsippene for mål- og resultatstyring formalisert og tatt inn i statlige styringsdokumenter. Budsjettreformen innebar at det ble innført rammebudsjettering. Den enkelte virksomhet fikk større budsjett-teknisk selvstendighet, men samtidig ble fristillingen kompensert med økte krav til mål- og resultatrapportering. Siden 1997 har mål- og resultatstyring vært hovedprinsippet i Reglement for økonomistyring i staten.

Virksomhetenes sentrale styringsverktøy er informasjon om fortid, nåtid og fremtid. Informasjonen skal sammenlignes med en vedtatt plan, og danne grunnlag for justeringer slik at virksomheten når sine mål. De interne styringsdokumentene er forankret i departementenes overordnede styringsdokument, og skal sikre at de overordnede føringene integreres i den

enkelte virksomhets strukturer. DFØ fremstiller sammenhengene i mål- og resultatstyringen ved hjelp av det såkalte styringshjulet, som viser styringsprosesser som er gjensidig avhengige av hverandre:



Figur 1: Styringshjulet

Styringshjulet viser med andre ord interne styringsprosesser som skal inngå i et helhetlig virksomhetsstyringssystem basert på mål- og resultatstyring. Rapportering på mål og resultat skal være sentral styringsinformasjonen for lederne i virksomheten, og skal dermed benyttes i både operative og strategiske beslutningsprosesser. Dette forutsetter at operative og strategiske mål er klart definert, og at de har relevans og gyldighet både internt i virksomheten og mot krav fra omgivelsene. Styringsinformasjon som element i det interne styringshjulet har derfor både en ex- ante og en ex -post-funksjon, det vil si den skal benyttes både for å si noe om de aktivitetene som har skjedd, og de aktivitetene som bør eller skal skje.

### **5.1.2 Statens innkrevingssentral (SI)**

Statens innkrevingssentral (SI) ble etablert i Mo i Rana i 1990, først som et prosjekt, og senere som et underliggende særorgan til Justisdepartementet. Arbeidsoppgaven var innkreving av forenklede forelegg, en oppgave som inntil da var blitt håndtert av politikamrene. Hensikten var å effektivisere bøteinntektingen. Det første året var det 65 ansatte ved SI, og totalt innkrevd beløp var på 355 millioner kroner.

I 2012 var det cirka 370 ansatte ved SI, og det ble totalt krevd inn 3,7 milliarder kroner. Kjerneoppgaven er innkreving av straffekrav fra justismyndighetene og andre offentlige gebyr og avgifter. SI krever i dag inn 180 ulike kravtyper, for 35 ulike statlige oppdragsgivere, fra mange forskjellige departement. I tillegg drifter SI felles saksbehandlersystem for SI, alminnelige namsmenn og forliksrådene, samt økonomisystem for politiet og utleggsdatabasen. SI ble underlagt Finansdepartementet i 2001.

Som nevnt innledningsvis er det nylig vedtatt at SI skal underlegges Skatteetaten. Dette er et ledd i effektiviseringen av skatte- og avgiftspolitikken til regjeringen. Omorganiseringen vil bety en helt ny struktur og styringslinje, men dette er i skrivende stund ikke avklart, og vil bli drøftet fram til virksomheten formelt sett blir en del av Skatteetaten den 1.1.2015.

Det overordnede styringsdokumentet for SI er det årlige tildelingsbrevet fra Finansdepartementet. I brevet meddeler Finansdepartementet det kommende årets styringssignaler og Stortingets budsjettvedtak for virksomheten. SI deltar i utformingen av tildelingsbrevet.

Styringsdialogen mellom departementet og SI består av departementets årlige budsjettproposisjon og tildelingsbrev, samt SIs halvårs- og årsrapport. Departementets referat fra rapport- og kontaktmøter er også en del av styringsdialogen.



SIs hovedmål og styringsparameter er definert i tildelingsbrevet. SI har i dag fire hovedmål knyttet til tjenesteproduksjonen:

- Innkrevingen skal være effektiv
- Innkreivingsarbeidet skal ha god kvalitet
- Virksomheten skal være serviceorientert
- Driftssentralfunksjonen skal ha god kvalitet

Til hvert av hovedmålene er det tilordnet styringsparameter og forklaringsvariabler. Styringsparametrene er virksomhetens overordnede mål- og resultatindikatorer, og forklaringsvariablene er statistikk som viser virksomhetens resultatutvikling. Styringsparametrene fastsettes i en dialog mellom SI og departementet.

Siden 2009 har SI jobbet med å forbedre styringsparametrene. Siste endringsforslag ble levert Finansdepartementet i september 2013. Bakgrunnen for dette er at «departementet ønsker i større grad å styre etter effekter i stedet for aktivitet» (tildelingsbrevet for 2013). I tillegg jobber SI med å forbedre styringsparametrene for kvalitet og service.

Virksomhetsplanen fastsetter hovedmålene og de tilknyttede styringsparametrene, med konkrete produksjonsmål for de enkelte indikatorene. Den enkelte avdeling utarbeider en årsplan med utgangspunkt i tildelingsbrevet, strategiplanen for virksomheten, samt virksomhetsplanen. Avdelingenes mål er definert i de respektive årsplanene.

Som alle andre offentlige etater, er SI bundet av Reglement for økonomistyring og Bestemmelser om økonomistyring i staten. Reglementet skal sikre at statlige midler benyttes effektivt og i tråd med Stortingets vedtak. I reglementets § 4, grunnleggende styringsprinsipper, heter det at:

«Alle virksomheter skal:

a) fastsette mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger gitt av overordnet myndighet.

b) sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, ressursbruken er effektiv og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler, herunder krav til god forvaltningsskikk, habilitet og etisk adferd.

c) sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag»

De formelle rapportene, det vil si de rapportene som er en del av den formaliserte virksomhetsstyringen ved SI, er i hovedsak:

- Månedrapporten
- Nøkkeltallsrapporten
- Økonomirapport/budsjett
- Halvårsrapport
- Årsrapport

Månedrapporten, nøkkeltallsrapporten og økonomi/ budsjett er de sentrale, formelle resultatrapportene i den interne virksomhetsstyringen. Halvårs- og årsrapporten er en del av etatsstyringen mellom SI og Finansdepartementet, selv om de også er viktig styringsinformasjon i den interne styringen.

Månedrapporten er en intern, skriftlig rapport på den operative driften fra de ulike avdelingene til direktøren. Det benyttes mange ulike kilder i de enkelte avdelingenes rapporter, for eksempel regnskaps- og innkrevingstall fra økonomiseksjonen, tall på sykefravær fra personalseksjonen, produksjonstall fra fagsystemene og aktivitetsinformasjon fra enkeltmedarbeidere.

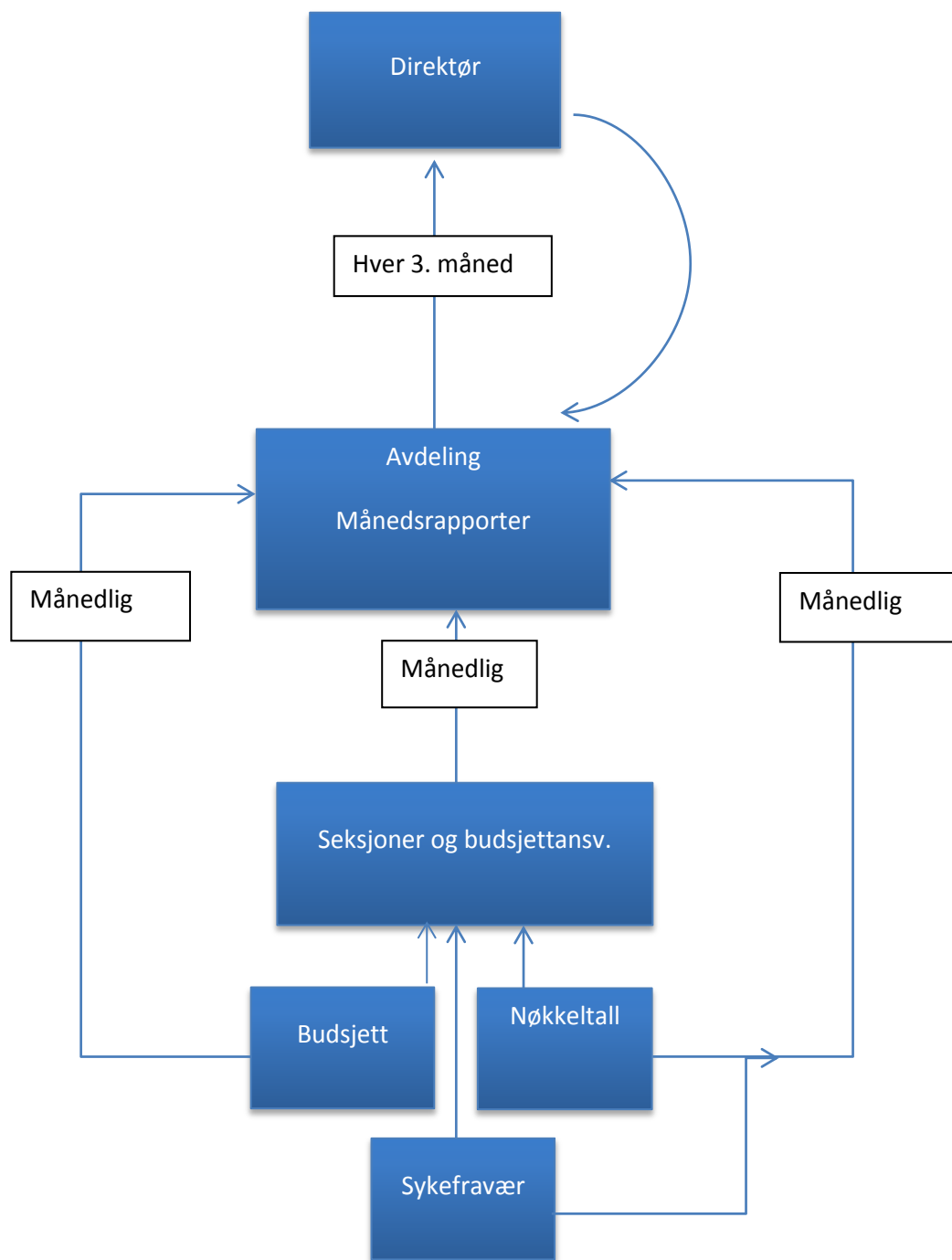
Informasjonen fra de ulike enhetene på det operative nivået samles i en avdelingsrapport per avdeling, og sendes på mail til direktøren. Direktøren på sin side kommenterer rapporten på mail til alle avdelingsdirektørene. Som

navnet tilsier, var månedsrapporten opprinnelig en månedlig rapport. I 2013 ble det innført rapportering annen hver måned, mens det fra og med 2014 kun skal rapporteres kvartalsvis. Dette gjelder rapportering fra avdelingene og til direktøren. Det er fremdeles månedlig rapportering internt på avdelingene, det vil si fra seksjonslederne til avdelingsdirektør.

Nøkkeltallsrapporten utarbeides månedlig av en rådgiver ved administrasjonsavdelingen. Den gir blant annet en oversikt over nøkkeltall som innbetalt beløp, løsningsprosent og sykefravær. Nøkkeltallsrapporten distribueres til ledergruppa, samt såkalte prosess-eiere i innkrevingsprosessen.

Når regnskapsperioden stenges, sender økonomiseksjonen ut en budsjettkontrollrapport til alle som har budsjettansvar. Den enkelte budsjettansvarlige rapporterer til direktør, og har ansvar for at det ikke er avvik i forhold til budsjett.

Figuren nedenfor viser rutinene for månedsrapporteringen ved SI fra og med 1.1.2014.



Figur 2: Rutine for månedssrapportering ved SI

### 5.1.3 Hva slags informasjon gir månedsrapportene?

I dette avsnittet presenterer vi kort hva slags informasjon månedsrapportene gir. Dette for å gi bedre grunnlag for å forstå den delen av empirien som gjelder hvordan rapportene blir anvendt ved SI.

Innkrevingsavdelingens månedsrapport er delt inn i flere deler. Den første delen er en status på avdelingens KPIer, det vil si avdelingens mål.

Avdelingsmålene er relatert til de overordnede hovedmålene for SI.

Eksempelvis er hovedmålet «effektiv innkreving» knyttet til avdelingsmålet «innkrevd beløp». Videre er det en del som heter «Status årsplan – avvik i forhold til mål». I denne delen er det avdelingens årsplan som er utgangspunktet for de ulike rapporteringspunktene. Her opererer avdelingen med begrepet «produksjonsmål». Et eksempel på et produksjonsmål er:

«Innkreving av erstatning skal iverksettes innen X antall uken»

Rapporten gir også en status på HMS, og dette er i hovedsak fraværstatistikk og tiltak knyttet til arbeidsmiljø. Internkontrolldelen er under revidering, og har derfor ikke noe innhold. I tillegg er det en del som heter «Juridiske forhold av betydning», der juristene rapporterer på om det er oppstått hendelser knyttet til lovanvendelsen som det må rettes særlig oppmerksomhet mot. Til slutt er det en kort budsjettstatus. Det er de delene som er knyttet til produksjonsmålene og HMS som er mest omfattende i innkrevingsavdelingens månedsrapport.

Månedsrapporten på innkrevingsavdelingen rapporterer både på resultatmål og på aktivitetsmål. Det som benevnes som et produksjonsmål i rapporten (for eksempel «Det skal etableres X antall utleggstrekk») er et aktivitetsmål, da det angir et mål for en aktivitet, og ikke et resultat. Resultatmål er eksempelvis knyttet til innkrevd beløp.

Administrasjonsavdelingens månedsrapport inneholder også flere separate deler. Den første delen er en opplisting av avdelingens KPIer, det vil si avdelingens mål, med status per mål. Et eksempel på en KPI er:

«Korrekt lønnsregnskap»

Videre inneholder rapporten en tabell med resultat av utført internkontroll, sykefraværstatistikk for de enkelte seksjonene, samt budsjettkontroll. Den andre delen inneholder en opplisting av tiltak fra handlingsplanene, for eksempel:

«Oppfølging seniorpolitikk»

Det er definert status på de ulike tiltakene. Denne statusen er av typen vurderinger, fremdrift eller aktivitet på de enkelte tiltakene. Denne delen er den mest omfattende.

For øvrig leverer avdelingen tallmaterieell til de andre avdelingenes månedsrapporter (nøkkeltall, regnskap og sykefravær).

Administrasjonsavdelingen sammenstiller dessuten månedlig regnskapsrapportene samt budsjettkontroll for hele SI. Formålet med denne rapporten er ifølge en av respondentene en «sjekk at vi er innenfor rammene av bevilgningene».

Administrasjonsavdelingens KPIer er både interne og eksterne servicemål av typen:

- «Scanninga skal være korrekt»

- «Manuelle grunnlag skal være registrert innen X antall dagen»

Administrasjonsavdelingens månedsrapport er både en statusrapport på avdelingens KPIer, samt en rapport på fremdrift og aktiviteter i årsplanen. I likhet med innkrevingsavdelingen rapporterer de også på aktiviteter og tiltak på andre forhold, som eksempelvis oppfølging av en arbeidsmiljøundersøkelse.

Driftssentralens månedsrapport inneholder innledningsvis en budsjettstatus. Deretter følger en rapport på «Driftssentralens handlingsplan for 2013». Denne delen er knyttet til strategi og utvikling for SI, og brutt ned i strategiske delmål for avdelingen. Rapporten gir en status på fremdriften på de ulike strategiske tiltakene på avdelingens seksjoner.

Månedsrapporten har også en del som heter «Føringene for avdelingen». Det er ikke definert eller beskrevet hvor disse føringene er forankret, men de er, ut fra innholdet å dømme, knyttet til utviklingstiltak på de ulike verktøyene og driftsområdene. Det blir rapportert på status og fremdrift på de ulike tiltakene. Et eksempel på en av disse føringene er:

«Legge til rette for elektronisk overføring av kravopplysningen»

Del tre er status på det avdelingen benevner som «produksjonsmål». Dette er en status på styringsparameterne fra virksomhetsplanen som gjelder hovedmålet «driftssentralfunksjonen skal ha høy kvalitet». Det er også en del som gjelder statistikk på sykefravær, og tiltak knyttet til dette. Rapporten inneholder også en del som heter «risiko», og en vurdering av risikoområdene. Det er også en beskrivelse av status og fremdrift i forhold til administrasjon, ledelse, sikkerhet, opplæring og HMS.

Driftssentralens rapport er i hovedsak en rapport på fremdrift og status på aktiviteter. Kun en liten del av denne rapporten er knyttet til resultatmål. Respondentene har i intervjuet svart at det er status på aktiviteter og tiltak i handlingsplanene det blir rapportert på, samt det de kaller «produksjonstall».

## 5.2 Hvilke funksjoner har dagens månedsrapport?

Det første tema fra innsamlet primærdata er hvilke funksjoner månedsrapporten har ved SI, det vil si hvilke tilsiktede og utilsiktede funksjoner denne rapporten har.

### 5.2.1 Fellestrekk

For SI har månedsrapporten lenge vært den sentrale, formelle informasjonsrapporten i den interne virksomhetsstyringen. Det er imidlertid ikke formelt beskrevet internt på SI hva denne rapporten skal inneholde, eller hva som er formålet med den. Månedsrapporten har preg av å ha utviklet seg over tid, og at det har vært litt opp til den enkelte avdeling å fastsette hva den skal inneholde, selv om det felles utgangspunktet er virksomhetsplanen for SI. Det er dessuten en oppfatning blant alle lederne at månedsrapporten er en statusrapport som skal til direktøren, og at det er avvik som er hovedfokus. På direkte spørsmål til en av respondentene om det er direktøren som er «brukeren» av rapporten, svarte respondenten bekreftende. Det er dermed en felles oppfatning at den primære, intenderte funksjonen til månedsrapporten er avviksstatus til direktøren, slik at han har kontroll med produksjonen.

I den senere tid har imidlertid månedsrapportene fått stadig mindre betydning som informasjonskilde fra det operative nivået og opp til strategisk ledelse. Dette gjenspeiler seg blant annet i at det i 2013 ble innført rapportering annen hver måned, og i 2014 skal dette endres til hvert kvartal. I tillegg er det ikke lenger alt fra månedsrapportene som rapporteres opp til direktøren. En av respondentene på direktørnivå bekrefter også denne utviklingen:

« Nei, du kan si at de tingene som ellers ville blitt tatt, blir jo tatt i ledermøtene. Så det er nok riktig, hvis dere har gjort den observasjonen, at dette har



forandret seg over tid».

### **5.2.2 Seksjonslederne**

Undersøkelsen viser at det er seksjonslederne som vektlegger månedsrapporten høyest. De mener alle at det primære formålet med rapporten er informasjon om status og avvik til direktøren. Samtidig uttrykker de at de ønsker å benytte minst mulig tid på nettopp avviksrapporteringen. En av respondentene på seksjonsnivå sier:

«For vår del så har den blitt enklere og enklere, og det liker jo jeg, for når jeg ikke har noe avvik så trenger jeg ikke å si noe om det».

Seksjonslederne benytter imidlertid månedsrapporten på andre måter enn avviks- og statusrapportering til direktøren. For det første benyttes den for å holde oversikt over, og styre, produksjon og aktiviteter på de respektive ansvarsområdene. En av respondentene sier:

«Så jeg synes at planene og målene har blitt bedre og bedre. Før så rapporterte vi side opp og side ned, att og frem og hit og dit. Nå er det korte, greie overordnede, samtidig som vi har kontroll på et lavere nivå».

Dette viser at kontroll av produksjonen er flyttet lenger ned i hierarkiet, og at det kun er avvik av større betydning som skal rapporteres opp til direktøren.

For det andre kom det frem at månedsrapporteringen har noen funksjoner av utilsiktet karakter, det vil si at det ikke er funksjoner som rapporteringen er tiltenkt i utgangspunktet, men funksjoner som rapporten i praksis likevel har.

En av respondentene sier:

«Den utgjør to effekter egentlig. Det ene er jo det der med at teamene får lov å si hva de har gjort, og blir sett, og det andre er at jeg vet hva som har foregått, selv om jeg prøver å være til stede hele tiden, og får løpende info».

Samme respondent sier også:

« Men ikke sant, det er også det der med at folk får lov til å fortelle, det har betydning».

For seksjonslederne er dermed månedsrapporten et verktøy for å følge opp den enkelte medarbeider eller det enkelte team. Selv om det kom frem i intervjuene at seksjonslederne er «tett på» produksjonen, og dermed gjerne i daglig kontakt med medarbeiderne, kan funnene peke på at det er behov for en formell struktur eller prosess som månedsrapporteringen, der medarbeiderne får anledning til å informere om sitt arbeid og synliggjøre sin innsats.

Det kom også frem at seksjonslederne synes selve prosessen med å utarbeide månedsrapporten er nyttig for å få innsikt i produksjonen. Det er behov for å forstå sammenhenger, og ikke bare motta tallene, og prosessen med å sammenstille informasjon i månedsrapporten bidrar til dette. En respondent påpeker følgende formål med rapporteringen:

« «men akkurat den rapporteringen mener jeg er at vi må gjøre. Du lærer mye når du rapporterer, og du må ta deg den tiden for at du skal kunne lede og gjøre de rette prioriteringene».

En seksjonsleder har også svart:

«Og så er det å bruke det for å forstå hva som foregår. At vi forstår mer faget som vi holder på med. Hvorfor blir det sånn, hva er det? At vi kan bruke det for å evaluere arbeidet».

Undersøkelsen viste også at månedsrapporten også er en kanal for seksjonslederne, der de kan synliggjøre sine resultater og innsats overfor avdelingsdirektør. Månedsrapporten har dermed også en motiverende funksjon. En seksjonsleder svarer for eksempel følgende på spørsmål om formålet med månedsrapporten:

«Det er en veldig god driver å få de rapportene som sier, i stedet for å være på hælene, så leverer vi mye bedre enn vi trodde vi skulle levere».

På oppfølgingsspørsmål om litt av hensikten med rapporten kan være motivasjon, svarer respondenten:

«Ja, det er helt klart at det er motivasjon at vi ser resultatene».

Undersøkelsen viste dessuten også at månedsrapporten er en viktig informasjonskanal mellom lederne på avdelingene, og benyttes for å planlegge ressurser og bemanning:

«Månedsrapport er jo for å sjekke status. Hvor er vi? Slik at vi klarer å korrigere oss på tiltak, justere bemanning og den biten. Og også for å skape informasjon i linja mellom lederne».

På seksjonsledernivå er det med andre ord en felles oppfatning at månedsrapportens primære målsetning er informasjon om status og avvik til direktøren. Samtidig gir dette seksjonslederne kontroll på «sine» fagområde. Undersøkelsen viser imidlertid at månedsrapporten har andre og mer utilsiktede funksjoner, som kanskje er vel så viktige for seksjonslederne. For det første er den et ledelsesverktøy, som de benytter som «kanal» for at den enkelte medarbeider eller det enkelte teamet skal bli «sett».

Månedsrapporteringen er dessuten også viktig for seksjonslederne for å synliggjøre sin innsats til overordnet avdelingsdirektør, og er derfor en viktig motivasjonsfaktor. Selve arbeidet med rapporten er dessuten nyttig for å få innsikt i, og forståelse for, sammenhenger i produksjonen. Den benyttes dessuten som informasjonskanal mellom lederne på avdelingene for blant annet å planlegge ressurser og bemanning.

### **5.2.3 Avdelingsdirektørene**

På avdelingsledernivå er månedsrapportens primære formål å følge med på om det er store avvik på resultat og aktiviteter i forhold til fastsatte mål i årsplanen for avdelingen. Dette var et fellestrekk som gjaldt alle avdelinger. På Driftssentralen er månedsrapporten dessuten viktig for å følge opp eventuelle avvik på aktivitetenes fremdrift. Månedsrapporten har dermed i hovedsak en kontrollfunksjon for avdelingsdirektørene. En av respondentene på avdelingsdirektørnivå svarer likevel at «månedsrapporten oppsummerer egentlig det vi allerede vet», og har derfor begrenset informasjonsverdi. Det er imidlertid avdelingsvise ulikheter, som vi kommer tilbake til i punkt 5.2.5 nedenfor.

### **5.2.4 Direktører**

På direktørnivå sier også respondentene at månedsrapporten ikke er spesielt viktig styringsinformasjon, og at den benyttes hovedsakelig for å sjekke om det er store avvik i produksjonen. Likevel forventer man at større avvik rapporteres utenom denne faste, kvartalsvise rutinen, og at man ikke venter til avlevering av månedsrapporten. En av respondentene på direktørnivå svarer følgende på hvorfor det nå skal rapporteres kvartalsvis:

«Ja, det må jo ses i sammenheng med ting som er av mer operativ karakter, altså hvis det er noen avvik av karakter, så skal det rapporteres utenom».

I tillegg er det ikke lenger alle detaljer som rapporteres opp til direktør, og avdelingsdirektørene oppsummerer kun hovedpunktene. Årsaken til denne forenklingen er i følge direktøren at det er for tidkrevende å sette seg inn i alle rapportene, og gi tilbakemeldinger på detaljnivå. En av respondentene på direktørnivå sier:

«Det som er viktig med månedsrapportene, det er jo at de kan vise eventuelle avvik. For hvis ting går som de skal, så er det jo greit»

Månedsrapporten har med andre ord i utgangspunktet en kontrollfunksjon for direktøren, det vil si den skal sikre at det er etablert en rutine for avviksrapportering. Samtidig skjer den «egentlige» avviksrapporteringen utenom denne rutinen.

Innholdet i månedsrapporten er dessuten ikke i samsvar med behovet for styringsinformasjon på strategisk nivå. Direktøren har behov for informasjon som viser sammenhenger og effekter på virksomhetens mål, og dette dekker ikke dagens månedsrapport. En av respondentene sier:

«Og så tror jeg vi har sett i det siste at vi trenger rapporter som er mer knyttet inn mot hovedmålene enn de rapportene vi har hatt. At rapportene på avdelingene knyttes i større grad mot SIs overordnede mål enn avdelingenes mål».

Undersøkelsen viser dermed at månedsrapporten har liten verdi som styringsinformasjon i strategisk ledelse. Den primære funksjonen for direktøren har vært å ha kontroll med produksjonen, og avviksinformasjon har vært viktig styringsinformasjon. Dette er imidlertid ikke like gjeldende lenger, og er derfor flyttet til avdelings- og seksjonsnivå. Direktøren forventer dessuten at dersom det oppstår avvik av betydning, så rapporteres dette utenom den faste rapporteringsrutinen. Undersøkelsen viste at tidsaspektet, samt omfanget av informasjonen, er to forklaringsfaktorer til denne utviklingen.

### **5.2.5 Ulikheter mellom avdelingene**

Det er ingen vesentlige forskjeller mellom de ulike avdelingene i forhold til hva de uttrykker som det viktigste formålet med månedsrapporten. Imidlertid er det vårt inntrykk at det er forskjellig fra avdeling til avdeling i hvor stor grad den vektlegges. Innkrevingsavdelingen og driftssentralen legger større vekt på

rapporten som styringsinformasjon enn administrasjonsavdelingen. Dette kan i stor grad skyldes at administrasjonsavdelingens aktiviteter på mange områder kan kvantifiseres (sykefravær, scanningstid på post, samt regnskap/økonomi). Det er enklere å sette resultatindikatorer, og ta ut tall og statistikk, på disse områdene, enn på mange av de andre to avdelingenes fagområder, og dermed enklere å få kontroll og oversikt over aktiviteter og resultat. Avdelingen er dessuten mindre enn de to andre avdelingene, det vil si færre medarbeidere, og det er færre aktiviteter av typen utvikling og prosjekt. Dette kan være forklaringsvariabler på at administrasjonsavdelingens interne månedsrapport er mindre i omfang enn de øvrige avdelingene, og at den tillegges mindre vekt internt på avdelingen. Det kan også være andre forklaringsvariabler, men vi har ikke i undersøkelsen gått nærmere inn på dette.

### **5.3 Hvilke svakheter har månedsrapportene?**

#### **5.3.1 Analyser og vurderinger**

Respondenter på alle ledernivå svarer i intervjuet at de savner informasjon om årsakssammenhenger, slik at de kan forklare avvik eller anta en utvikling. Det er med andre ord behov for mer analytisk informasjon om årsakssammenhenger i produksjonen. Det er stor tilgang på informasjon fra fagsystemene, men informasjonen er fragmentert og uoversiktlig, og det benyttes mye tid på å sette sammen data fra ulike kilder for å kunne forklare avvik og årsakssammenhenger. Det er ikke tilstrekkelig lenger å rapportere at et avvik har oppstått, men behov for at årsaken til avvikene også forklares og settes i sammenheng med andre forhold i produksjonen. Det er med andre ord et behov for informasjon som bidrar til proaktiv, i stedet for reaktiv, styring.

Behovet for analytisk styringsinformasjon gjelder alle ledernivå. En av respondentene på seksjonsledernivå svarer følgende på spørsmål om vedkommende savner noen form for informasjon:

« Det som har vært utfordringen, når det oppstår avvik på innkreving for eksempel, så trenger vi litt tid på å finne ut av årsaken, så der ser vi at vi trenger å være i forkant»

Videre sier respondenten:

« vi skal hele tiden være i forkant for å forklare avvik heller at vi skal bli konfrontert med det i etterkant. Men vi kan si med en gang nå at vi skaffer oss underlag sånn at vi kan varsle i fra tidligere når vi ser at det går en vei eller en annen vei».

Alle avdelinger og alle ledernivå uttrykker behov for analytisk informasjon om både interne produksjonsforhold, samt forhold i omgivelsene. Et par eksempler som kom frem i undersøkelsen på eksterne analyser er behovet for informasjon om brukeradferd på internett, og informasjon som kan si noe om samfunnsutviklingen, og hvordan dette kan påvirke resultatene på SI. Flere respondenter på ulike ledernivå viste til inkasso-bransjen, som benytter analytisk informasjon for å være i forkant av en utvikling.

En av seksjonslederne svarer på spørsmålet om det er noe informasjon som savnes:

«Vi kunne sikkert ha fulgt mer med, både trender og økonomisk utvikling i samfunnet»

Samme respondent sier også:

«Vi trenger mer informasjon ut fra systemene våre. For å planlegge også. Og folk med kompetanse også til å analysere og gjøre ting. Jeg bruker jo ganske mye tid på det hen».

Et gjennomgående svar fra respondentene på alle ledernivå og alle avdelinger er altså at de trenger mer styringsinformasjon i form av analyser. Det er behov for ikke bare å få ut korrekte tall, med andre ord, men også verktøy og kompetanse til å sammenstille data, og analysere årsaksforhold. Direktøren har av denne grunn i 2013 bedt avdelingslederne om å utdype og kommentere månedsrapportene. Det er også av den grunn satt i gang et arbeid med å utrede hvordan virksomheten kan ta i bruk Business Intelligence.

Undersøkelsen viser altså at det er et gap mellom tilgangen på, og behovet for, styringsinformasjon. Noen av forklaringene til dette er at virksomheten mangler verktøy for å sette sammen og analysere informasjon fra ulike kilder, og at virksomheten mangler metode- og analysekompetanse.

### **5.3.2 Tidsaspektet**

Det kom frem under undersøkelsen at månedsrapporten er omfattende og detaljert, og at det er for sent å vente til denne rapporteringen for å få informasjon om større avvik. Månedsrapporten er dermed ikke et egnet verktøy for å rapportere større avvik i produksjonen. En av respondentene på avdelingsdirektørnivå uttrykker følgende:

«men samtidig så er det jo sånn at jeg ikke vil vente en måned. Hvis det er noe vi ser går dårlig, så vil jeg jo ha beskjed ganske fort, hvis vi kan sette inn noen tiltak fort».

Det forventes med andre ord at informasjon om større avvik blir gitt via andre kanaler. En av respondentene blant avdelingsdirektørene sier:

«For ellers er det en løpende sak. Jeg forventer jo at seksjonslederne – hvis de ser at her øker restansene, så er vi ikke i mål, så må de si i fra».



Undersøkelsen viser at det er informasjon i sanntid som blir etterspurt. Data skal i størst mulig grad vise nå-situasjonen, og ikke situasjonen for én eller tre måneder siden. Dette gjelder alle ledernivå og alle avdelinger.

Månedssrapporten gir hovedsakelig informasjon om forhold tilbake i tid, og hvilke tiltak som er eller ble iverksatt.

Informasjon skal dessuten ikke bare være i sanntid. Man ønsker også at den skal være tilgjengelig ved behov. Månedssrapporten utarbeides manuelt, og distribueres til overordnet leder. Den er dermed lite tilgjengelig på tvers av hierarkiet eller når behovet for informasjon oppstår. En respondent på seksjonsledernivået uttrykker følgende (med BO mener respondenten rapporteringsverktøyet Business Objects):

«I utgangspunktet så kunne jeg tenkt meg å gå i BO og ta ut den informasjonen jeg trenger, men det er ikke gjort sånn. Vi er ikke der ennå».

Dessuten skal informasjon peke fremover, og gi et bilde av det som kan være en sannsynlig utvikling. Informasjonen om «fortiden» er mest interessant dersom det er avvik i forhold til forventet resultat.

Forklaringen til denne utviklingen er relatert til den digitaliseringen av samfunnet generelt som pågår. Stadig bedre IT-verktøy, og stadig større tilgang på informasjon, fører til at mye data er tilgjengelig i sanntid fra automatiske rapporter. Mye av den informasjonen man tidligere måtte bruke mye ressurser på å fremskaffe, kan nå fremskaffes «ved et tastetrykk». Nye verktøy har skapt nye muligheter og behov for styringsinformasjon. En av respondentene på direktørnivå ga uttrykk for at dette er en markant endring. På direkte spørsmål om årsaken til denne utviklingen svarer respondenten:

« før brukte man mye tid og krefter på å få beregnet tallene, og der kunne det også være feil i og med at de var beregnet, mens nå får du alt automatisk, så da kan du heller bruke ressursene på å skjønne eller å se fremover hvordan».

Samtidig øker informasjonsmengden, og behovet blir dermed å sammenstille data, se sammenhenger og årsak-virkningsforhold, samt å sile ut hva som er relevant og hva som ikke er det. Mange av respondentene, på alle ledernivå, uttrykte at de bruker mye tid på nettopp å «sile ut» informasjon, særlig informasjon via mail. En av respondentene på direktørnivå ga uttrykk for at det er en viktig del av jobben å forholde seg til stor informasjonsmengde, og at en av utfordringene er å sile ut hva som er relevant informasjon.

### **5.3.3 Sammenstille og forklare**

På innkreivingsavdelingen er det vanskelig å få ut korrekt data fra fagsystemet på enkelte fagområder. Dette problemet er av teknisk art, og faller utenfor vår problemstilling. Flere respondenter gir imidlertid uttrykk for at det er vanskelig å få tall fra ulike kilder til å stemme overens, og at det kan være vanskelig å tolke og sammenstille informasjonsmaterialet. En av respondentene på avdelingsledernivå sier at mye data og informasjon er tilgjengelig, men det er fragmentert og spredt fra ulike kilder, og det mangler kompetanse, ressurser og verktøy til å sammenstille og forklare tallene. Det mangler med andre ord ikke informasjon, men det mangler verktøy og kompetanse til å sammenstille og forklare informasjonen. I undersøkelsen kom det særlig frem et behov for å sammenstille informasjon mellom økonomi og innkreiving som fagområder.

### **5.3.4 Informasjon om effekter**

På direktørnivå ble det gitt uttrykk for et behov for informasjon som viser sammenhenger og årsaksforklaringer. Dette gjenspeiles også i behovet for bedre sammenheng i virksomhetens målhierarki, som en av respondentene på direktørnivå uttrykker på følgende måte:

«Vi trenger rapporter som er mer knyttet inn mot hovedmålene enn de rapportene vi har hatt. At rapportene på avdelingsnivå knyttes i større grad mot SIs overordnede mål enn avdelingenes mål».

Respondenten påpeker også at det blir rapportert på ulike indikatorer, som ikke gir samme type informasjon. På den ene siden rapporteres det på antall utlegg som er gjennomført, og på den andre siden rapporteres det på løsningsprosent per kravtype. Dette er på to ulike nivå, der det ene er aktiviteter og det andre er resultat av aktivitetene. Det er imidlertid effektene som aktivitetene har på resultatet som er mest interessant som strategisk styringsinformasjon, og ikke status på aktivitetene i seg selv. Informasjon om status på aktiviteter og fremdrift er først og fremst styringsinformasjon på operativt nivå.

Månedssrapporten gir med andre ord ikke god nok informasjon om effekter, og skiller ikke tydelig mellom aktivitetsmål og resultatmål. Respondenten sier:

«ok, det er tatt 1000 utlegg, men hadde det noen effekt på inntektene?»

Respondenten sier også videre:

«Det er ikke nødvendig å skrive i samme månedssrapport at man har gjort den samme tingen. For hvis det er en del av det daglige, så er det det».

Respondenten sier videre at det også fra Finansdepartementet sin side er stilt krav om rapportering på effekter i stedet for på aktivitet.

Undersøkelsen viser at det er skjedd en utvikling fra at styringsinformasjon skal si noe om det som har skjedd, det vil si status og avvik i produksjonen, til at styringsinformasjon skal hente data og informasjon fra ulike kilder i sanntid, og sette brukeren av informasjonen i stand til å se sammenhenger, effekter og predikere fremtiden. Respondenten sier følgende:

«Det som er viktig er at den informasjonen som er gitt i månedssrapporten kan være grunnlag for om vi skal endre kurs».

På direkte spørsmål til en av respondentene på direktørnivå om det har skjedd en endring i forhold til bruken av, og behovet for, styringsinformasjon, fikk vi dette bekreftet:

«vi har gått fra å rapportere produksjonstall til å skjønne hvordan man enten kan predikere eller styre hvordan det skal være fremover».

### **5.3.5 Horizontal rapportering**

Vår undersøkelse viser, som vi har beskrevet ovenfor, at det er behov for å se årsakssammenhenger mellom tiltak og resultat. Det er likevel lite oppmerksomhet knyttet til rapportering mellom avdelingene, og mellom seksjonene i avdelingen. Dette resultatet er noe overraskende med tanke på omorganiseringsprosessen i 2011 til en prosessorientert virksomhet. Dagens rapporteringsstruktur er fortsatt hovedsakelig vertikal, det vil si den følger «lederlinja».

En av seksjonslederne svarer følgende på spørsmålet om andre avdelingers månedsrapporter blir benyttet som informasjonskilde:

«Nei, det bruker jeg ikke, annet enn at jeg av og til leverer tall hvis noen spekulerer på noe, eller hjelper til med fortolkningen».

Det kommer i alle intervjuene frem at det er behov for å se informasjon i sammenheng, og koordinere aktivitetene på tvers av seksjoner og avdelinger.

En av seksjonslederne sier følgende:

«Det som kan gi en synergi og effekt er at vi koordinerer oss bedre. At alle har brukt litt tid på å samkjøre og prioritere aktivitetene på huset».

En av avdelingsdirektørene sier at månedsrapporten benyttes internt på avdelingen, det vil si for å øke helhetsforståelsen på tvers av seksjonene. Samme respondent sier også at det ikke er en etablert rutine for å rapportere

til eller fra de andre avdelingene. Avdelingene distribuerer med andre ord ikke rapporten seg i mellom. Imidlertid sender direktør ut kommentarer på de ulike avdelingenes månedsrapport på mail, og denne går ut til alle avdelingsdirektørene.

En av respondentene sier at det er vanskelig å få avdelingene til å samarbeide om analyser og rapportering på tvers av avdelingene. Det er blant annet behov for årsaksanalyser som knytter produksjonen på innkreivingsavdelingen nærmere inntektstallene. Det betyr å få informasjon om effekter på inntekten som har forklaringsvariabler fra innkreivingsområdet.

I undersøkelsen blir det med andre ord pekt på flere utfordringer når det gjelder å fremskaffe styringsinformasjon som forklarer årsak-virkninger. For det første mangler det verktøy og kompetanse, som vi har nevnt ovenfor, og for det andre er det ikke etablert interne strukturer og rutiner for «horisontal» behandling av styringsinformasjon.

## **5.4 Hva er virkningene av svakhetene ved månedsrapporten?**

### **5.4.1 Uformell styringsinformasjon**

Alle respondenter uttrykte at møter og mail er de mest sentrale informasjonskanalene. Det er ingen vesentlige forskjeller mellom avdelingene eller mellom ledernivåene. På spørsmål til en av respondentene på direktørnivå om det er formelle rapporter eller møter og mail som er viktigst informasjonsgrunnlag, fikk vi følgende svar:

*«Det er nok korrekt det siste, i stor grad så får du den informasjonen mye raskere, og det er jo synd hvis at ting kommer to måneder etter at det egentlig har skjedd».*

Tidsdimensjonen fører dermed til at uformell styringsinformasjon tillegges større vekt enn formell styringsinformasjon. Denne uformelle informasjonen kan ofte

være grunnlag for handlinger, og at beslutninger blir fattet utenom virksomhetens «faste strukturen».

Omfattende møteaktivitet og bruk av mail peker også på at relevant styringsinformasjon ikke er tilgjengelig. Informasjon er knyttet til enkeltpersoner eller grupper, og er ikke strukturert eller tilgjengeliggjort for resten av virksomheten. Det peker også på behovet for å diskutere og se informasjon fra ulike områder i sammenheng. Møter og mail blir med andre ord benyttet blant annet for å kompensere for manglende tilgang på formell styringsinformasjon.

#### **5.4.2 Usikkerhet om beslutningsgrunnlaget**

Det fremkom også i intervjuene at lederne mener det er behov for bedre beslutningsgrunnlag, som dokumenterer bakgrunnen for de beslutninger som tas. Dette uttrykte ledere på alle ledernivå i virksomheten. En av respondentene sier:

«Og det er jo blitt innskjerpet også dette med at hvis det er et problem som skal bli tatt opp i ledermøter, så må det være et lite skriftstykke som må følge med.»

Beslutninger dreier seg om å ta stilling til informasjon, men dersom informasjon ikke er tilgjengelig eller mangelfull, vil det kunne føre til at grunnlaget for beslutningene oppleves uklart. Mange beslutninger blir kanskje tatt på bakgrunn av informasjon utvekslet i møter eller uformelle samtaler, og det blir usikkert hva som ligger til grunn for de enkelte beslutningene.

Det kom frem i undersøkelsen at mange opplever at møteinnkallingen ofte er ukritisk i forhold til hvem som kalles inn, samt tidsbruken på møtene. Flere deltakere enn nødvendig kalles inn til møter, og møtene tar lengre tid enn strengt tatt nødvendig. Dette er et funn på seksjonsledernivå, og kan være et

resultat av usikkerhet knyttet til både beslutningsgrunnlag og beslutningsmyndighet. En av respondentene på seksjonsledernivå sier følgende:

« Det er klart at hvis det er en beslutning som skal tas, så må de rette være til stede, jeg vet egentlig ikke hvorfor det blir sånn. Det har blitt sånn at, det er i hvert fall mye av det, at man sitter og tenker at man egentlig ikke hadde trengt å være den».

### **5.5 Opplever brukerne at månedsrapporten gir gyldig og relevant styringsinformasjon?**

Anvendelsen av formell styringsinformasjon vil være avhengig av brukernes oppfatning av hvor gyldig og relevant informasjonen er. Et viktig tema er derfor om informasjonen i månedsrapportene oppleves som gyldig, i betydningen korrekt i forhold til virkeligheten, og om man mener den har relevans i forhold til det lederne trenger av informasjon.

Utarbeidelse av månedsrapporten innebærer det å velge ut informasjon, det vil si hva det skal rapporteres på. De faste rapporteringsmalene skal sikre at samme type informasjon blir rapportert på hver gang. Samtidig kan malene også være til hinder for at viktig informasjon ikke blir kommunisert ut, da det hovedsakelig rapporteres på de samme punktene hver gang. Det er de faste punktene som har fokus, og det er dette som blir valgt ut som vesentlig informasjon. Dette kan være et problem sett i lys av at virksomheten og omgivelsene er i stadig endring. Spørsmålet er om det rapporteres på mål som ikke lenger er gyldige mål for virksomheten, og om anvendelsen dermed er preget av at rapporten ikke oppleves som gyldig eller relevant.

Under intervjuet stilte vi respondentene spørsmål om de syntes månedsrapporten gir et korrekt bilde av enheten de rapporterer på. Samtlige respondenter mente at det var tilfelle. Samtidig stilte vi senere i intervjuet

spørsmålet om målene var revidert, eller om de hadde vært uforandret lenge.

På innkreivingsavdelingen er det på enkelte områder mål som ikke har vært revidert på mange år, i følge én av respondentene. I tillegg er det påpekt at det er en målsetning å få mer samsvar mellom tildelingsbrevet, virksomhetsplanen og avdelingens mål, samt konsistens mellom målene. Respondenten pekte også på at grunnarbeidet for å fastsette målene for inntektstallene til SI har vært for dårlig. Målene er satt ut fra fjorårets mål, og så er det «plussset på litt». Det er ikke gjort grundige analyser i forkant om forhold som kan påvirke inntektstallene, og målene kan derfor være satt på feil premisser.

På driftssentralen er det et ønske om flere KPI'er på avdelingsnivå, det vil si at man ønsker flere avdelingsmål. Dette kan være et uttrykk for at det på denne avdelingen er få resultatmål knyttet til de overordnede målene, og at målene i dagens rapport ikke fanger opp de interne og eksterne prioriteringene. På administrasjonsavdelingen har heller ikke målene vært revidert på lenge. Noen av målene er satt i henhold til avtale med oppdragsgiverne, og er dermed knyttet til eksterne parter. Andre mål er av typen interne servicemål. Endringer internt, samt endringer i eksterne forhold, har dermed ikke påvirket de formelle målsetningene for avdelingen.

Det er et gjennomgående trekk på alle avdelinger, og på seksjons- og avdelingsdirektørnivå, at respondentene synes månedsrapporten gir et korrekt bilde av enheten de rapporterer på, men samtidig så mener alle at målene må revideres. Spørsmålet er da hva man oppfatter som «korrekt bilde». Vi tar høyde for at respondentene kan ha ment at dette gjelder avviksstatusen i rapporteringen, og om den er korrekt i forhold til fastsatte mål i de etablerte strukturene. Når de likevel uttrykker at målene må revideres, kan dette tyde på at de ikke anser informasjonen som like gyldig eller relevant lenger.



Det kom dessuten frem i undersøkelsen at respondentene mener nøkkeltallsrapporten er viktig som styringsinformasjon. En forklaring kan være at man jobber aktivt med å forbedre denne rapporten, og at mye data hentes fra automatiserte rapporter. Respondentene har større tillit til gyldigheten av data i denne rapporten, enn i månedsrapporten. Manglende relevans og tillit til data i månedsrapporten kan dermed være en av forklaringene til hvorfor månedsrapporten i praksis blir stadig mindre benyttet som styringsinformasjon.

## **6. Analyse**

I dette kapittelet vil vi diskutere de empiriske funnene fra intervjuene samt sentrale element fra sekundærdata, i lys av det teoretiske rammeverket vi beskrev i kapittel tre. Det betyr at vi med utgangspunkt i regnskapsrapporteringens funksjoner, beslutningsteori, instrumentelt og institusjonelt perspektivet, samt accountability- og prinsipal-agent-teorien analyserer hvordan virksomheten anvender formell styringsinformasjon. Analysen skal gi større innsikt i virksomhetens anvendelse av formell styringsinformasjon, og bidra til å svare på problemstillingen fra ulike innfallsvinkler.

## **6.1 Rapporteringens funksjoner**

### **6.1.1 Hvilke funksjoner har månedsrapporten?**

Regnskapsrapporteringens primære mål er å fremskaffe informasjon, og at informasjonen kan anvendes enten som verktøy for kontroll eller i beslutningssammenheng.

Empirien viser at månedsrapportens primære funksjon er kontroll. Dette gjelder alle ledernivå og alle avdelinger. Den har i mindre grad funksjon som beslutningsgrunnlag, og dette gjelder særlig på strategisk nivå. Dette vil vi diskutere nærmere i avsnittet om instrumentelt perspektiv.

Imidlertid viste empirien at månedsrapporteringen har en del utilsiktede funksjoner. I teorikapittelet nevnte vi en rekke funksjoner som rapporteringen kan ha, uten at dette er intendert. En av disse funksjonene er hvorvidt rapporteringen definerer ansvarsfordelingen i virksomheten.

Månedsrapporten er strukturert etter organisasjonskartet, og gjenspeiler i stor grad de ansvarsområdene som den enkelte enhet har. Ingen rapporterer på et område de ikke har ansvaret for. Rapporteringen bidrar dermed til å definere ansvarsområdene.

Rapportering kan også ha en legitimerende funksjon, det vil si at man rapporterer på egen aktivitet eller resultat for å legitimere sin eksistens. Under teorien om prinsipal-agent vil vi diskutere dette nærmere.

Månedsrapporten kan også ha en myteskapende funksjon. Den inneholder både tekst og tall, og bearbeides på de ulike ledernivå. Den kan derfor til en viss grad endres ut fra konteksten. Samtidig har den faste punkt det skal rapporteres på, som gjør at man holder fast på de samme målsetningene. Man har valgt ut hva man skal rapportere på, og det er dermed dette som får fokus. Månedsrapporten bidrar dermed til å forme synet på nåsituasjonen

og prioriteringer fremover. Dette skaper forventninger og vedlikeholder interne myter eller etablerte sannheter. Et eksempel er rapporteringen på telefonitall som indikator på effektivitet og servicegrad. Høy svarprosent kan vedlikeholde den etablerte sannheten om at servicesenteret er effektiv.

Månedsrapporteringen kan også benyttes som maktmiddel, det vil si at man benytter rapporteringen for å påvirke beslutninger. Dette vil vi også diskutere nærmere under prinsipal-agent-teorien. Rapporteringen kan dessuten skape konflikter, for eksempel dersom rapportering på avvik kan knyttes til forhold ved en annen enhet. Et eksempel er at lavere innkrevingstall kan knyttes til alt fra manglende utligning fra oppdragsgiverne, restanser i posten, til manglende maskinell funksjonalitet eller drifts- og vedlikeholdsstans i fagsystemene. I en sånn situasjon er det viktig å bli «eien» av forklaringsvariablene. Vi har ingen funn som tilsier at månedsrapporteringen skaper konflikter. Vi fant imidlertid at rapportering i seg selv er et viktig maktmiddel, og at det er flere enheter ved SI som ønsker å «eie» ansvaret for den informasjonen som forklarer årsakssammenhengene. Denne konflikten gjaldt spesielt mellom fagområdene innkreving og økonomi.

## **6.2 Beslutningsteori**

### **6.2.1 Hvordan påvirker styringsinformasjon beslutningsprosessene?**

I teorikapittelet beskrev vi idealmodellen i beslutningsteori, der beslutningstakeren har klare mål, full informasjon om mulige løsningsalternativ og konsekvensene av disse, og ut fra denne informasjonen velges den løsningen som er det beste alternativet for å nå målet. Vi beskrev også den irrasjonelle beslutningsmodellen, som står i kontrast til den rasjonelle modellen, der aktørene handler ut fra få alternativer, der bare positive konsekvenser vurderes og der arbeidsmål ikke er formulert på forhånd. Videre delte vi begrepet rasjonalitet i to; perfekt rasjonalitet, som er idealmodellen, og

begrenset rasjonalitet, det vil si at et alternativ velges i forståelse med at ikke alle alternativ og konsekvenser er funnet, og man velger det første tilfredsstillende alternativ.

Mål- og resultatstyring er i stor grad forankret i idealet om perfekt rasjonalitet, det vil si at beslutninger skal bygge på resultatrapporter, som gir full oversikt over produksjonen, og dermed gir grunnlag for å analysere konsekvenser ved valg av ulike alternativer. Mål- og resultatstyring forutsetter også at målene er klart definerte. Formell styringsinformasjon i form av resultatrapporter er dermed forankret i dette idealet.

Månedsrapporten gir blant annet informasjon om resultat fra produksjonen, som skal benyttes i styring og kontroll av virksomheten. Idéen med rapporten er dermed basert på såkalt rasjonell tankegang og mål- og resultatstyring, som vist i styringshjulet (figur 1). Vår undersøkelse viser imidlertid at månedsrapporten i liten grad benyttes som beslutningsgrunnlag i strategisk ledelse, og at man på dette ledernivået mangler formell styringsinformasjon. Dette kan påvirke rasjonaliteten i beslutningsprosessene, som bygger på forutsetninger som full informasjon og oversikt over alternativene. Tydelige mål er også et element i idealet om rasjonelle beslutningsprosesser. Selv om hovedmålene for SI er klart definerte og godt forankret, er det uklar forbindelse mellom hovedmålene og avdelingenes mål, og mellom aktivitetsmål og resultatmål. Virksomheten har dermed ikke god nok informasjon om hva som påvirker målene. Virksomheten legger dessuten stor vekt på å være «i front» teknologisk, noe arbeidet med Business Intelligence blant annet viser. Disse forholdene tilsier at beslutningsprosessene i strategisk styring kan være preget av irrasjonalitet heller enn rasjonalitet, og at én av forklaringsvariablene kan være mangel på relevant styringsinformasjon. Beslutningsprosessene på strategisk nivå kan også være satisfiserende, det vil si at man velger det beste tilgjengelige alternativet ut fra den informasjonen man faktisk har.

Fragmentert og spredt informasjon, samt uklare forbindelser mellom mål og middel, kan også føre til at enkelte beslutningsprosesser blir preget av inkrementelle handlinger, det vil si at løsninger preges av hvem som deltar i møter, hvilket tiltak flest er enige i, og at det er lite samordning mellom de ulike beslutningene. I undersøkelsen peker flere respondenter på nettopp behovet for samarbeid og koordinering mellom enhetene.

På operativt nivå er derimot rapporten fortsatt et nyttig beslutningsgrunnlag, og benyttes i planlegging av tiltak og aktiviteter. Informasjon om status og aktiviteter i månedsrapporten er relevant informasjon i den operative styringen, og på dette nivået kan det derfor være større grad av rasjonalitet i beslutningsprosessene.

Rasjonaliteten i beslutningsprosesser ved SI kommer imidlertid kanskje helst til uttrykk ved at det ofte er mange aktører i møtene for å sikre tilstrekkelig informasjonsgrunnlag, og for å kunne vurdere konsekvenser og rangere ulike alternativ. Den omfattende møtevirksomheten, med mange deltakere, kan derfor være et utslag av behovet for rasjonell tilnærming til beslutninger. Man forsøker å dekke behovet for rasjonalitet ved hjelp av muntlig informasjonsutveksling fra ulike fagområder, og dermed mange deltakere i møter. Dette kom særlig frem på seksjonsledernivå. Direktøren har dessuten bedt om at det skal følge med et beslutningsgrunnlag når en beslutning blir fattet. Dette tyder på at det er et behov for større rasjonalitet i beslutningsprosessene.

Det kom også frem i undersøkelsen at det har vært liten grad av formalisering i en del beslutningsprosesser ved SI. Beslutningstakingen blir preget av såkalte irrasjonelle prosesser, der man innhenter informasjon i møter fra de aktørene som «passer», og uten å gjøre grundige konsekvensutredninger. Det gapet som er mellom formelle rapporteringsstrukturer og faktisk rapportering peker på at de formelle strukturene er for «tungrodd», og at man derfor i praksis handler «utenfor» de etablerte strukturene. Avviksrapporteringen i

månedssrapporten er et eksempel på nettopp dette.

### **6.2.2 Svar på problemstillingen i lys av beslutningsteori**

Det gapet som er mellom tilgangen på styringsinformasjon og faktisk behov for styringsinformasjon på strategisk ledernivå kan ha ført til at mange beslutninger er tatt på et grunnlag som er vanskelig å finne årsaken til, og at mange beslutninger er preget av såkalt «irrasjonelle» prosesser eller tilfredsstillende beslutninger. Virksomheten har imidlertid behov for rasjonalitet i beslutningsprosessene, og dette kan gjenspeiles blant annet i utstrakt møtevirksomhet med mange deltakere. Direktøren har dessuten bedt om at det fremover skal følge med en skriftlig utredning som beslutningsgrunnlag. På operativt ledernivå er tilgangen på formell styringsinformasjon mer dekkende for behovet, og mange av beslutningene kan dermed på dette nivået være mer preget av rasjonalitet. Manglende tilgang på relevant styringsinformasjon kan med andre ord påvirke rasjonaliteten i beslutningsprosesser.

## **6.3 Det instrumentelle perspektivet**

### **6.3.1 Er månedssrapporten et instrument for styring og kontroll?**

SIs «produksjon» kan i stor grad sies å ligge nær den hierarkisk-instrumentelle varianten, da den er homogen og hovedsakelig knyttet til innkreving. Organisasjonsform og formell virksomhetsstyring er sterkt forankret i byråkratisk ideologi og mål-middeltankegangen. Dette gjenspeiler seg eksempelvis i styringsdialogen med Finansdepartementet og i de formelle, interne rapporteringsstrukturene. Styringssignalene og planverket kommer fra departementet, mens det skal rapporteres fra virksomheten og oppover til departementet om målene er nådd. Rapportene fra virksomheten er derfor et verktøy for departementet for å sikre styring og kontroll.

Månedssrapporten ved SI har samme hierarkiske struktur. Den distribueres «linjeveit», det vil si vertikalt fra produksjonsnivå og oppover i organisasjonsstrukturen til nærmeste overordnet. Månedssrapporten distribueres i regelen ikke til øvrige seksjoner eller avdelinger. Denne vertikale, hierarkiske rapporteringen er velintegret i den interne styringen, både strukturelt og kulturelt. Fra et instrumentelt perspektiv gjenspeiler dermed månedssrapportens strukturer at det er et verktøy som skal styre virksomhetens ledelse i ønsket retning mot konkrete mål.

Det kom imidlertid frem i intervjuene at det manglet samarbeid «på tvers» av seksjoner og avdelinger. For å imøtekomme dette behovet forsøker man internt på avdelingene å benytte månedssrapporten i ledermøter for å bedre informasjonsflyten mellom de ulike seksjonene. Dette er ikke en etablert praksis, og gjennomføres i varierende grad på de ulike avdelingene. Månedssrapporteringen ivaretar ikke behovet for horisontal informasjonsflyt og koordinering av aktiviteter, men gjenspeiler at den er innført for å sikre at øverste ledelse har styring og kontroll på virksomhetens produksjon.

Imidlertid viser undersøkelsen at månedssrapporten er en etablert praksis som i realiteten ikke tillegges vekt på strategisk nivå lenger. Styring og kontroll er i stor grad flyttet til avdelings- og seksjonsledernivået. Månedssrapporten er dermed fortsatt et verktøy for å styre adferd og oppmerksomheten i virksomheten mot de fastsatte målene, men ansvaret er i praksis flyttet til det operative nivået. Månedssrapporten er dessuten den viktigste formelle informasjonen om hvordan avdelingene «ligger an» i forhold til årsplanene, og bidrar dermed til å styre ledelsen i avdelingene mot de etablerte målene.

For direktøren var det tidligere viktig å ha informasjon om detaljer i produksjonen, og man var mer «tett på» det operative nivået. Dette er ikke lenger like gjeldende. Det er flere forklaringer på denne utviklingen. I takt med stadig større og mer kompleks produksjon, har også informasjonsmengden generelt økt. Direktøren må i større grad enn tidligere «sile» informasjon. Samtidig stilles det større krav til virksomhetsledere i offentlig forvaltning om å

tenke strategisk og proaktivt. Styring og kontroll på det operative nivået må derfor i større grad enn tidligere «overlates» til lederne nært produksjonen. Direktøren har ikke mulighet til å ha kontroll på produksjonen, og samtidig forholde seg til kravene fra omgivelsene. For direktøren er det derfor informasjon som har betydning for strategiske veivalg, og om virksomheten må endre kurs, som blir viktigst. Direktøren etterlyser blant annet sterkere forbindelse mellom hovedmål og avdelingenes mål, og ønsker informasjon om effekter av avdelingenes aktiviteter og resultat. Dette kan fra et instrumentelt perspektiv ses på som et utslag av et behov for et bedre verktøy for kontroll og styring enn det dagens månedsrapport er.

Undersøkelsen viser at månedsrapporten ikke har like sterk forankring i alle avdelingene. Ulikheten mellom avdelingsdirektørene kan ha flere årsaker. Det gjenspeiler nok først og fremst de ulike avdelingenes kompleksitet og oppgaver, og hvorvidt informasjon utenom den formelle rapporteringen er tilgjengelig. Jo større gjennomskiktighet og tilgang på informasjon på de ulike fagområdene, jo mindre viktig er månedsrapporten. Behovet for styring og kontroll er med andre ord størst på de avdelingene der «produksjonen» er mest sammensatt og vanskelig å måle. Dette kan være en av forklaringene på hvorfor det på innkrevingsavdelingen og driftssentralen blir lagt større vekt på månedsrapporten enn på administrasjonsavdelingen. Andre forklaringsvariabler kan være knyttet til den enkelte avdelingsleders holdninger og avdelingsinterne kultur.

### **6.3.2 Hva slags informasjon er det behov for i beslutningsprosessene?**

Informasjonsbehovet hos øverste ledernivå har endret seg. Det er for det første større behov for informasjon som kan forklare sammenhenger og årsak-virkningsforhold i produksjonen. Informasjon om «fortiden» dekker ikke dette behovet. Strategisk ledelse retter i stadig større grad blikket utover mot omgivelsene og fremover i tid, og derfor søker informasjon som er av analytisk



og proaktiv karakter. Den øverste ledelse er blitt indirekte brukere av resultat- og aktivitetsdata, det vil si de vil ha informasjon som kommenterer og analyserer resultat og produksjonstall. Styringshjulet viser en idealmodell, der resultatinformasjon fra produksjonen skal benyttes i forbedrings- og utviklingsprosesser, men i strategisk styring er dette ofte ikke tilstrekkelig styringsinformasjon.

De strategiske- og innovative beslutningsprosessene baseres ofte på en annen type informasjon enn de operasjonelle. Likevel uttrykte også respondentene på seksjonsledernivå at de hadde større behov for analytisk informasjon, som eksempelvis informasjon om trender og utviklingstrekk. Vi mener undersøkelsen viser at behovet for styringsinformasjon også på dette ledernivået har utviklet seg. Det fremkom et tydelig behov for fagspesialister som har kompetanse til å analysere data fra produksjonen. Denne gruppa blir de direkte brukerne av resultatinformasjon fra produksjonen, mens lederne blir indirekte brukere, som får ferdig bearbeidede analyser de kan benytte i styring og planlegging.

### **6.3.3 Hvordan påvirker deltakelsen i beslutningsprosessene bruken av styringsinformasjon?**

Det er mange faktorer som kan påvirke hva slags informasjon som blir vektlagt i virksomhetsstyringen. Hvem som har deltakelsesrettigheter i møter er en avgjørende premissgivende faktor. I lys av det instrumentelle perspektivet ville vi forventet at ansvars- og beslutningsmyndighet var klart definert, og at det dermed var hierarkisk betinget hvem som hadde deltakelsesrettighet på beslutningsarenaene. Et sentralt spørsmål i dette avsnittet er om det er stort innslag av instrumentalitet i deltakerrettighetene til SIs interne beslutningsprosesser.

Under intervjuene uttalte flere ledere at de mener de ofte blir innkalt til møter for «sikkerhets skyld». Hvis vi skal benytte det instrumentelle perspektivet som forklaringsvariabel, kan dette tyde på at enten ansvars- og beslutningsområde er uavklart, at mål- og middel er usikkert eller at det er usikkerhet knyttet til informasjonsgrunnlaget. Vår undersøkelse peker mot forklaringer blant alle disse faktorene, men i lys av vår problemstilling har vi konsentrert oss om det som gjelder informasjonsgrunnlaget. Vi ser med andre ord etter om forklaringen på deltakelsen i beslutningsprosesser finnes i behovet for informasjon.

I vår undersøkelse uttrykte mange respondenter at det er stor møtevirksomhet, og at det er mange aktører som deltar. Forklaringen på dette er nok at mange beslutninger berører flere enheter, og at ingen alene sitter med den fulle oversikten. For å sikre seg tilstrekkelig informasjonsgrunnlag i beslutningsprosesser, inviteres gjerne mange deltakere med.

Det er ikke bare ledere, men også såkalte «fagspesialister» som har deltakelsesrettighet på disse arenaene. Uttalelser fra disse spesialistene tillegges ofte stor vekt, og kan være avgjørende som beslutningsgrunnlag. I moderne organisasjonsteori er dette ofte diskutert, det vil si «konflikten» mellom fagspesialist og leder i beslutningsprosesser. Det er ikke lenger nødvendigvis lederen som innehar størst fagkompetanse, og hun må derfor ofte basere sine beslutninger på informasjon fra en spesialist. Vi diskuterer noen av konsekvensene ved dette i avsnittet om prinsipal-agent-teorien nedenfor.

Manglende informasjonsgrunnlag internt blir dessuten ofte kompensert ved å innhente ekstern informasjon eller kompetanse. Eksterne konsulenter tillegges større vekt enn tidligere, og eksterne konsulentfirma har derfor fått en betydelig deltagerrettighet i beslutningsprosesser på strategisk nivå i virksomheten.

Hva slags informasjon som legges til grunn i beslutningsprosesser, vil blant annet avhenge av hvem som inviteres med i møter. Dersom deltakelsesrettighetene er mer eller mindre tilfeldige, betyr det at beslutningene kan være basert på tilfeldig informasjon, alt etter hvilke enkeltpersoner som inviteres med i prosessene. Seksjonslederne ga uttrykk for at de ofte deltar i møter, selv om de føler de ikke hadde trengt å delta. Det peker på at de blir innkalt fordi de som ledere blir ansett for å ha deltakerrettighet og dermed beslutningsmyndighet. Deltakelsen er ikke tilfeldig, men et uttrykk for instrumentalitet. Deltakerrettighetene ved SIs møtevirksomhet er derfor i stor grad basert på roller i hierarkiet, og informasjonsgrunnlaget er dermed i stor grad også basert på dette. Dette åpner for at det personlige aspektet får betydning i anvendelsen av informasjon i beslutningsprosesser. Vi kommer mer inn på dette temaet nedenfor under diskusjonen om accountability.

#### **6.3.4 Svar på problemstillingen i lys av det instrumentelle perspektivet**

Undersøkelsen vår viser at månedsrapporten som verktøy for styring og kontroll i stor grad er flyttet fra direktør- til seksjonsledernivået. Den er heller ikke et egnet beslutningsgrunnlag i strategisk styring, da den ikke dekker virksomhetens behov for analytisk informasjon. Månedsrapporten ser derfor ut til å ha «utspilt sin rolle» som sentral styringsinformasjon for strategisk ledelse. Endret behov for informasjon har ført til et «gap» mellom formalisert rapporteringsstruktur i virksomheten, og det reelle behovet for styringsinformasjon. Dette gjelder særlig på strategisk nivå.

Den omfattende møtevirksomheten som preger mange beslutningsprosesser kan være et uttrykk for manglende informasjonsgrunnlag. Virksomheten har mye tilgjengelig informasjon, men den er fragmentert og spredt, og det er behov for kompetanse, verktøy og strukturer som ivaretar analytisk

informasjon og helhetstenking på tvers av organisasjonsstrukturen. Møter blir en arena for informasjonsutveksling for å få denne oversikten.

Virksomheten har dessuten behov for styringsinformasjon som sier noe om hvilke effekter ulike tiltak og aktiviteter har på resultatet i innkrevingen. Ledere blir i større grad indirekte brukere av formelle resultatrapporter, mens det er et økende behov for rådgivere og analytikere som direkte brukere som presenterer ferdig utarbeidede analyser. Dette fanger ikke informasjonen i månedsrapporten opp, som rapporterer vertikalt på status på enkeltaktiviteter og resultat, men uten å se på sammenhengene.

Undersøkelsen viser også at det er et behov for større rasjonalitet i en del strategiske beslutningsprosesser, ved at beslutninger i større grad enn tidligere skal formaliseres og dokumenteres. Dette peker mot at mange beslutninger på strategisk nivå har vært preget av såkalte irrasjonelle prosesser.

Deltakerrettighetene i beslutningsprosessene er preget av instrumentalitet, det vil si at lederrollen gir deltakerrettighet. Eksterne konsulenter har også fått en betydelig rolle i beslutningsprosesser, og dette kan peke på at virksomheten mangler informasjon og kompetanse internt. Deltakerne påvirker tilgang og anvendelse av styringsinformasjon, og dette åpner blant annet for personlige aspekter ved deltakerne påvirker anvendelsen av styringsinformasjon.

## **6.4 Institusjonelt perspektiv**

### **6.4.1 Reflekterer månedsrapporteringen interne holdninger og verdier?**

Månedsrapporten har lenge vært en sentral rapport i den interne virksomhetsstyringen ved SI, uten at vi har klart å tidfeste nøyaktig når den ble innført. Rapporten er blitt en integrert og «institusjonalisert» del av den interne og formaliserte informasjonsflyten, det vil si at den er godt forankret i alle ledd og alle fagområder i virksomheten, både kulturelt og strukturelt.

Undersøkelsen viser at det likevel er i ferd med å skje en endring i denne strukturen, og at forankringen er blitt betydelig svakere i toppledelsen. Tre av respondentene i toppledergruppen uttalte at månedsrapporten, slik den er i dag, ikke lenger har stor nytteverdi som styringsinformasjon.

Oppmerksomheten hos seksjonslederne er fortsatt rettet mot å unngå å måtte rapportere avvik til overordnet. Dette antyder to sentrale kulturelle trekk: for det første at det har vært stor oppmerksomhet på avvik i produksjonen, og for det andre at det tradisjonelt har vært viktig å rapportere til overordnet leder. Intern rapportering er dermed oppfattet som en kontrollfunksjon «i linja». Den vertikale rapporteringslinja fra det operative nivået og opp til direktøren er med andre ord fortsatt velintegret i holdningene hos de fleste seksjons- og avdelingslederne ved Sl. Den byråkratiske og hierarkiske ideologien er grunnleggende i virksomhetens forståelse av hvordan den skal bygge opp strukturer, og gjenspeiler seg derfor både i kulturen og strukturen.

Direktør legger imidlertid lite vekt på månedsrapportene i dagens styring, og ønsker ikke lenger detaljer om aktiviteter i produksjonen. Det betyr at det ikke lenger er behov for detaljkontroll på det operative nivået. Dette reflekterer en holdningsendring som er i tråd med de signalene som kommer fra myndighetene. Finansdepartementet ønsker ikke lenger detaljerte rapporter om aktivitetene i virksomheten, men heller informasjon om hvilke effekter de ulike aktivitetene har på virksomhetens hovedmål. Det er de samme signalene toppledelsen gir uttrykk for når det gjelder behov for intern styringsinformasjon.

Selv om månedsrapporten er noe tilpasset og utvidet i form og innhold etter strukturelle endringer i virksomheten, som for eksempel tilførsel av nye oppgaver eller organisasjonsmessig omorganisering, er formålet med månedsrapporten ikke blitt endret. Månedsrapporteringen som en formalisert og pålagt oppgave er også opprettholdt. Den formaliserte strukturen er dermed ikke lenger i tråd med de holdningsendringene som har skjedd. En forklaring på dette kan være at rapporteringen er så integrert i den interne

strukturen, at man ikke vil endre på dette uten en større gjennomgang av hele rapporteringsstrukturen. Det er oppstått såkalt «sti-avhengighet», det vil si at man fortsetter i samme spor fordi dette er en innarbeidet rutine, selv om dette i praksis ikke lenger har særlig verdi.

Samtidig som respondentene uttrykte at avviksinformasjon var sentralt i månedsrapporten, kom det frem at månedsrapporteringen i praksis har fått andre funksjoner enn å rapportere til overordnet. Dette gjaldt særlig på seksjonsledernivå, men også delvis på avdelingsnivå. Samtlige seksjonsledere svarte at de synes at månedsrapporten er nyttig. Dette overrasket oss noe, da vi hadde en antakelse før vi startet med oppgaven, at dette var noe som de fleste mente var en unødvendig og tidkrevende oppgave. Seksjonslederne sa imidlertid at de benytter den aktivt for å planlegge konkrete tiltak på det operative nivået. Dette formålet med rapporten kan ha utviklet seg over tid, og i takt med at oppgavene er blitt stadig flere og mer komplekse, og hver leder har fått stadig flere ansatte og større operativt ansvar. Mange fagområder er dessuten spesialiserte, særlig på IT-området, og det gjør at det er vanskelig for en leder å sette seg inn i enkeltpersoners og enkeltgruppers oppgaver og innsats. Utviklingen mot en mer «flat» organisasjonsstruktur, med færre ledere, samt en mer kompleks «produksjon» medfører derfor at dagens månedsrapport i praksis har andre formål enn avviksstatus opp til direktøren. En forklaring til at seksjonslederne mener dette er nyttig styringsinformasjon kan også være at seksjonslederne rett og slett ikke har reflektert over nytteverdien, og at de er «lojale» til de etablerte strukturene. Imidlertid uttrykte de et behov for ytterligere styringsinformasjon som er i tråd med den analytiske informasjonen som topplederne etterspør.

Sett fra et kulturelt perspektiv er det også interessant å studere hva som skiller de ulike avdelingene. Hva det rapporteres på gjenspeiler av naturlige årsaker den enkelte avdelings produksjon. Det kan imidlertid også gjenspeile avdelingsinterne kulturelle normer og verdier. Vi mener det kom frem ulike

kulturelle faktorer som kan forklare hvorfor det er en viss forskjell mellom avdelingenes rapporter og anvendelsen av dem. På driftssentralen er det viktig å synliggjøre aktiviteter og utviklingstiltak, og enkeltpersoners og enkeltgruppers innsats og kompetanse. På innkrevingsavdelingen er det rettet større oppmerksomhet mot produksjonstall fra fagsystem og aktiviteter og resultat på seksjonsnivå. Sett fra et kulturelt perspektiv reflekterer dette innslaget av fagspesialister på de ulike avdelingene, og ønsket om å fremheve kompetanse. Driftssentralen er kanskje den avdelingen som innehar høyest formell kompetanse, og dette gjenspeiles i den interne rapporteringen på avdelingen. Administrasjonsavdelingen, som hovedsakelig har oppgaver innen økonomi, personal og arkiv, har en månedsrapportering som er rasjonell i betydningen kortfattet og konkret. Dette kan gjenspeile en holdning som er preget av rasjonalitet og effektivitet. Ulikhetene i form, innhold og omfang mellom avdelingene kan dermed være et resultat både av ulike fagområder og holdninger og verdier til denne formen for rapportering.

Månedsrapportens detaljerte innhold gjenspeiler også hvordan interne normer og verdier har utviklet seg over tid. Dagens direktør har vært direktør siden virksomheten ble etablert. Ledergruppen for øvrig har også vært relativt stabil. Ved etablering i 1990 var imidlertid SI i en helt annen størrelsesorden både i forhold til antall ansatte og oppdrag. Direktøren var sterkt involvert på det operative nivået, og ønsket detaljert oversikt over produksjonen, både aktiviteter og resultat. Den forenklingen som de siste par årene kommer til uttrykk gjennom sjeldnere og mer kortfattet rapportering, kan fra et kulturelt perspektiv være knyttet til en endret oppfatning av beslutningstakernes egen rolle. I takt med strukturelle endringer og endringer i omgivelsene, har det også skjedd endringer i den interne organisasjonskulturen. Økt kompleksitet i produksjonen, flere oppgaver, større krav til omstilling og strategisk plassering av virksomheten, kan ha fremtvunget en kulturell endring der det er blitt et tydeligere skille mellom operativ og strategisk ledelse, og dermed hvilken rolle ulike beslutningstakere har i ulike beslutningsprosesser.

Kompetansen hos medarbeiderne har dessuten økt, med mer spesialisering og større krav til den enkeltes oppgaveløsning og ansvar. Ansvaret for den operative driften i virksomheten er derfor i større grad lagt til et lavere hierarkisk nivå, som har tilstrekkelig kompetanse. På toppledernivå vil utfordringen være å ha et godt informasjonsgrunnlag fra produksjonen som kan benyttes i strategisk ledelse.

#### **6.4.2 Hvordan påvirker virksomhetskulturen bruken av styringsinformasjon?**

Det kom frem under intervjuene at den uformelle styringsinformasjonen er svært viktig i beslutningsprosesser ved SI. Dette er den informasjonsutvekslingen som skjer muntlig i møter, i «gangen», på telefon, eller skriftlig på mail. Dette kan ha mange forklaringer, både fra et instrumentelt, kulturelt og mytebasert perspektiv. For det første er det ofte komplekse sammenhenger som må vurderes før en beslutning skal tas, og det må derfor innhentes mye informasjon på ulike fagområder. Dette beskrev vi mer under avsnittet ovenfor om instrumentelt perspektiv. En annen forklaring kan være at det er et ønske å få informasjon presentert muntlig, i stedet for å lese store dokumenter. Det er mer ressurskrevende å lese store dokumenter, enn å få presentert hovedpunktene rett fra «kilden». Muntlig informasjonsutveksling gjør det dessuten mulig å stille spørsmål og diskutere eventuelle uklarheter.

Den sentrale betydningen den muntlige informasjonsutvekslingen ved SI har, kan også ha sin forklaring i historiske og kulturelle forhold. SI har vært samlet geografisk i Mo i Rana siden virksomheten ble etablert, og har siden 1999 vært samlet under «ett tak». Dette har gjort at det har vært enkelt og effektivt å utveksle informasjon på den «uformelle» arenaen. Dette kan ha bidratt til å skape en kultur der terskelen for å innkalle til møter er lav, og til at man gjerne innkaller flere enn egentlig nødvendig «for sikkerhets skyld». Dette har både fordeler og ulemper. En fordel er at virksomheten har lett tilgang til



informasjon, og kan fatte raske beslutninger. En ulempe kan være uklare ansvars- og myndighetsforhold, og uklare beslutningsgrunnlag. Det kan også føre til at det blir lett å fordele ansvaret for beslutningene på flere. Det har også alltid vært viktig for SI å være omstillingsdyktig, endringsvillig og «i front» når det gjelder teknologisk utvikling. Dette krever gjerne raske beslutninger og korte beslutningsveier, og kan ha bidratt til at uformelle beslutningsarenaer har preget beslutningsprosessene.

Det er dermed et gap mellom den formelle, rasjonelle styringsstrukturen og den faktiske, uformelle styringsstrukturen. Det er den uformelle informasjonen, og de uformelle kanalene, som i praksis er viktigst i virksomhetsstyringen.

#### **6.4.3 Hvordan påvirker omgivelsene virksomhetens bruk av styringsinformasjon?**

Myndighetene har gjennom blant annet økonomireglementet pålagt offentlige virksomheter å benytte mål- og resultatstyring som grunnleggende styringsprinsipp. Det gjelder både i forhold til etatsstyringen og intern virksomhetsstyring. Månedsrapporten er ikke en formell rapport som SI er pålagt å utarbeide, men den inngår som grunnlagsmaterie til halvårs- og årsrapporten, som er pålagt fra overordnet departement. Den er derfor til en viss grad et resultat av det vi i teorikapittelet kalte tvingende isomorfi, det vil si at virksomheten må tilpasse seg strukturelle trekk fordi andre organisasjoner som de står i et avhengighetsforhold til, pålegger dem dette.

Økonomireglementet legger dessuten føringer og et rammeverk for bedriftens interne virksomhetsstyring. Disse føringene er i stor grad forankret i formålsrasjonalitet og byråkrati, med rapportering vertikalt oppover i systemet og rasjonelle beslutningsprosesser. Månedsrapporten kan derfor også sies å være etablert på bakgrunn av ideologien om at virksomhetsstyring bør baseres på rasjonalitet og mål-middel-tankegangen. Dette åpner også for at

en av årsakene til at man fortsatt benytter månedsrapporteringen er for å legitimere at virksomheten følger prinsippet om mål- og resultatstyring.

Imidlertid pågår det et arbeid med å forenkle styringsstrukturene.

Virksomhetene er derfor bedt om å revidere styringsparameterne, rette større oppmerksomhet mot effekter på resultat, og forenkle rapporteringen opp til overordnet departement. Den samme forenklingen gjenspeiles nedover i virksomhetene. Utviklingen internt på SI har derfor ikke bare sitt utspring i interne endringer, men er også et resultat av en generell holdningsendring hos myndighetene og hele den offentlige sektor.

Rapporteringens funksjon som kontroll får stadig mindre betydning. Dette gjelder både mellom departement og underliggende virksomhet, men også internt i virksomheten. De samme mekanismene som har virket inn på fristillingen mellom departement og de enkelte virksomhetene, kan derfor også ha virket inn på intern styring i virksomhetene.

Når nå oppmerksomheten er dreid i retning av effektivisering og forenkling, omfatter dette også den «rapporteringskulturen» som har preget offentlige organisasjoner. Den digitale utviklingen i samfunnet medvirker imidlertid også sterkt til utviklingen mot forenkling og effektivitet. Et konkret eksempel er arbeidet med å samle informasjonen fra den offentlige sektor under én paraply, eksempelvis ved SDP-prosjektet (sikker digitale post) og Altinn. Dette vil sannsynligvis bidra til såkalt «etterlignende isomorfi», det vil si at de offentlige virksomhetene blir mer og mer like både hva gjelder samhandling med omverdenen og intern styring.

Ved SI reflekteres utviklingen i styringsinformasjon eksempelvis i prosjektet «Business Intelligence». Dette er imidlertid ikke et behov som er oppstått internt, men et resultat av påvirkning fra privat sektor. Begrep som «big data» er ansett som «det nye» store verktøyet for intern beslutningsinformasjon, og er hentet fra privat næringsliv. Det er viktig for SI å signalisere at man er en offensiv, effektiv og moderne i kampen om å få tilført nye arbeidsoppgaver

og ressurser. Dette krever at SI tar i bruk moderne verktøy, og verktøy for å fremskaffe styringsinformasjon er ett sentralt område i denne sammenhengen.

Omgivelsenes forventninger og krav til SI er utvilsomt med på å påvirke bruken av styringsinformasjon. Det er et krav både fra myndigheter og «opinionen» at forvaltningen er rasjonell og effektiv. Det skal ikke sløses med offentlige midler. To sentrale styringsparametre for virksomheten er formålseffektivitet og kostnadseffektivitet, og reflekterer nettopp viktigheten av å fremstå effektiv. Parametrene har derfor også en legitimerende funksjon for SIs eksistens. Det er dessuten et økende krav fra omgivelsene til at de offentlige virksomhetene skal være bruker- og serviceorientert, og at tjenestene skal ha god kvalitet. Tilgang på styringsinformasjon er en avgjørende faktor for at virksomheten skal ha mulighet til å være proaktiv og levere tjenester som forventet.

Krav fra myndigheter og samfunnet for øvrig om at forvaltningen skal være effektiv og brukervennlig setter med andre ord premisser for intern virksomhetsstyring og hva slags styringsinformasjon som skal vektlegges. Det setter premisser for hvordan formelle rutiner og strukturer skal etableres, som eksempelvis krav til målrettethet og effektivitet. Det setter også premisser for hva som får oppmerksomhet, og følgelig til hvilken type styringsinformasjon beslutningstakerne må vektlegge. Bruk av trender og analyser er et trekk som for eksempel gjenspeiler tilpasning til omgivelsene, og er hentet fra privat sektor. Offentlige virksomheter ser gjerne til privat sektor når det gjelder innovasjon og ny teknologi, og dette bekreftet også flere respondenter i vår undersøkelse, ved å vise til inkassobyrå og rederiers bruk av informasjon i styringen. Bruk av eksterne konsulenter bidrar også til dette. Det oppstår derfor ofte etterlignende isomorfi i offentlige virksomheter, som har sitt utspring fra private virksomheter. Resultatet er at de offentlige virksomhetene blir mer lik de private. De offentlige virksomhetene påvirker dessuten hverandre. Funnene fra empirien viste at ledelsen ved SI særlig ser til andre virksomheter som er underlagt Finansdepartementet, som Toll- og avgiftsdirektoratet og

Skatteetaten. Det er innovasjon og ny teknologi som gjerne er de områdene man søker informasjon om hos de andre virksomhetene. Dette bidrar til at de offentlige virksomhetene også blir mer like.

En av utfordringene er å tilpasse virksomhetens interne strukturer til endringene i omgivelsene. Utviklingen på informasjonsområdet går veldig raskt, og de etablerte og rigide strukturene tar tid å endre. Månedssrapporteringen er i denne sammenhengen et eksempel på en struktur som i praksis er utdatert som styringsinformasjon på strategisk nivå, men som likevel blir opprettholdt på grunn av kulturelle og strukturelle rammer i virksomheten.

#### **6.4.4 Svar på problemstillingen i lys av det institusjonelle perspektivet**

Både interne verdier og normer i SI, og omgivelsene, påvirker hvordan SI anvender styringsinformasjon i intern virksomhetsstyring.

Månedssrapporten, som har vært den sentrale interne rapporten, har oppmerksomhet på avviksstatus, og vertikal rapporteringen fra driften og opp til toppledelsen. Dette gjenspeiler de holdninger som har preget den interne virksomhetsstyringen, der virksomhetsledelsen har lagt vekt på styring og kontroll. Månedssrapporteringen er fortsatt en godt integrert del av den formelle rapporteringsstrukturen, men holdningene til virksomhetsstyring og behovene for styringsinformasjon har endret seg i takt med endringer i omgivelsene, og i takt med at virksomheten har vokst i størrelse og kompleksitet. Øverste ledelse ønsker ikke lenger kontroll og detaljstyring av produksjonen, og det har oppstått et gap mellom den formelle månedssrapporteringen, og det reelle behovet for styringsinformasjon i strategisk ledelse.

Omgivelsene har stor påvirkning på intern virksomhetsstyring og anvendelsen av formell styringsinformasjon. Dette gjelder både fra myndighetene, andre offentlige virksomheter og privat sektor. Det omfattende måle- og

rapporteringsbyråkratiet er kritisert, og myndighetene er i ferd med å «lømpe» på kravene til kontroll og rapportering. Dette påvirker også den interne holdningen til rapportering. Trendene i omgivelsene er såkalt «big data» og analytisk informasjon, som skal fortelle noe om fremtidig utviklingstrekk. Dette er i tråd med de behovene også respondentene i vår undersøkelse gir uttrykk for.

## **6.5 Accountability og prinsipal-agent-teorien**

### **6.5.1 Hvordan kan formaliserte rapporteringsstrukturer påvirke accountability?**

Accountability er, som vi beskrev i teorikapittelet, et vidt begrep, og det er mange forhold i en virksomhet som diskuteres med utgangspunkt i dette begrepet. I teorikapittelet delte vi accountability-begrepet inn i fem ulike kategorier, men vi har av plass- og ressurs hensyn begrenset oss til å diskutere kun tre av dem, det vil si forvaltningsmessig, ledermessig og personlig accountability. Vi vil i dette avsnittet diskutere hvordan dette påvirker og gjenspeiles i formaliserte strukturer som eksempelvis månedsrapporten.

Vår undersøkelse viste at månedsrapporten gir informasjon som allerede er kjent for lederne. Dette impliserer at det samtidig stilles krav til lederne om rapportering i sanntid på forhold av betydning for virksomheten. Dette medfører at det blir et gap mellom den formaliserte rapporteringsstrukturen og det som forventes at lederen rapporterer på «i praksis». Når ansvar for å informere om sentrale forhold er strukturert og formalisert, er ansvaret i større grad lagt til det formaliserte rammeverket. Dette er såkalt forvaltningsmessig accountability. Man rapporterer på det som er bestemt på forhånd at man skal rapportere på, og så lenge dette blir utført, så gjør man det som forventes av en. Når de formaliserte rapporteringsstrukturene ikke lenger er tilpasset «virkeligheten», blir ansvaret lagt på den enkelte leder til å gjøre

selvstendige vurderinger av hva det skal rapporteres på, og når det skal rapporteres. Hvordan den enkelte påtar seg dette ansvaret, vil avhenge blant annet av personlig accountability. Formaliserte rapporteringsstrukturer har dermed en trygghetsskapende funksjon.

Det kan også skape uklare ansvarsforhold i lederskapet dersom gapet er stort mellom de formaliserte rutinene og det som faktisk forventes i praksis.

Lederskapets accountability, det vil si lederens ansvar for resultat, blir uklart, da rapporteringen ikke bekrefter ansvarsforholdene. Dette diskuterte vi også i avsnittet om rapporteringens funksjoner.

Gapet mellom formelle strukturer og faktisk rapporteringsstrukturer kan også bidra til at ressurser brukes feil, og at de som har ansvar for den formelle rapporteringen opplever arbeidsoppgavene som «meningsløse». Den formelle månedsrapporteringen kan få en demotiverende effekt på medarbeiderne. Dette beskrev vi i innledningen av oppgaven som en av hovedinnvendingene mot dagens «rapporteringsvelde» i offentlig sektor. Ingen av respondentene på seksjonsledernivå ga imidlertid uttrykk for dette. Dette kan skyldes at de benytter månedsrapporteringen til andre formål enn det den egentlig var tenkt som. Det kan også ha sin forklaring i lojalitet til etablerte strukturer. På øverste ledernivå ga imidlertid flere respondenter uttrykk for at månedsrapporteringen kan oppleves «meningsløs».

Undersøkelsen vår viste dessuten at målene i månedsrapporten i stor grad har vært uforandret over tid. Det er rapportert på mange av de samme målene, selv om både virksomhet og omgivelser har endret seg, og selv om man vet at en del av målene er utdaterte og lite hensiktsmessig å rapportere på. Dette viser at formaliserte strukturer risikerer å bli «utdatert» uten at det gripes fatt i. Ansvaret for å endre en struktur som er pålagt «ovenfra», og som er nedfelt og «institusjonalisert» i hele virksomheten, blir lagt på øverste ledelse. Lederskapets accountability er i stor grad rettet nedover i den hierarkiske strukturen, og begrenset til eget ansvarsområde. Strukturer som favner om flere enheter på tvers av den hierarkiske strukturen risikerer ikke å bli grepet

fatt i av den enkelte enhetsleder. Hvorvidt en leder på eget initiativ faktisk griper fatt i dette er blant annet avhengig av den enkeltes personlige accountability og lederskapets accountability.

### **6.5.2 Kan accountability forklare utstrakt møtevirksomhet?**

Det kom frem i undersøkelsen at respondentene mener det er stor møtevirksomhet. Ofte deltar dessuten flere på møtene enn det som er nødvendig. En mulig forklaring på dette i lys av teorien om accountability, kan være ønsket om at ansvaret for beslutningene «fordeles» på flere. Den enkelte leder ønsker å fordele lederskapets accountability.

Den store møtedeltakelsen og uformelle informasjonsutvekslingen kan imidlertid også forklares ut fra nettopp høy personlig accountability og høy lederskaps accountability. Lederne utarbeider eksempelvis ofte beslutningsnotat på grunnlag av informasjon innhentet hos fagekspertene. For i størst mulig grad å sikre at relevant informasjon blir lagt til grunn, gjennomføres ofte møter med en kombinasjon av fagekspert og ledere. På den ene siden fordeler de dermed ansvaret for beslutningene på flere. På den andre siden er det nettopp den enkelte leders accountability som gjør at de ønsker å basere sine beslutninger på et faglig solid grunnlag.

### **6.5.3 Hvilken betydning har fagspesialistenes accountability for beslutningsgrunnlaget?**

Behovet for statusrapporter hos ledere med mange medarbeidere med fageekspertise er ofte større enn hos ledere med medarbeidere med standardiserte arbeidsoppgaver. Imidlertid kom det frem i undersøkelsen at det ikke er behovet for kontroll på medarbeiderne som i hovedsak styrer behovet for rapportering fra «ekspertene», men leders behov for oversikt og

kontroll i forhold til egen planlegging. Vi mener dette viser at lederne stoler på fagekspertenes profesjonsmessige og personlige accountability. En fagekspert vil stille store krav til egne resultat, uavhengig av hva leder forventer. Rapporteringen direkte fra fagspesialistene til leder understreker rollen fageeksperten ofte har i beslutningsprosesser.

En fageeksperts profesjons-accountability kan imidlertid også være i strid med virksomhetens interesser. En høyt utdannet IT-utvikler vil for eksempel kunne ha preferanser i forhold til verktøy og programmeringsspråk som blir ansett som «best» i den aktuelle bransjen, og vil kunne fremheve dette selv om det ikke er i virksomhetens interesse. Viktige beslutninger kan dermed bli fattet på feil premisser.

Hos medarbeidere med standardiserte arbeidsoppgaver, er fagansvaret i stor grad lagt til fagsystem og formaliserte rutiner. Forvaltningsmessig accountability fritar den enkelte produksjonsarbeider for personlig ansvar for resultat. Dette forholdet gjenspeiler seg også i rapporteringsstrukturen, der det på relativt få områder innhentes uttalelser eller informasjon fra medarbeidere i den standardiserte produksjonen eller tjenesteleveransen. I den grad informasjon fra den enkelte «produksjonsmedarbeider» innhentes, er det på personalområdet i form av eksempelvis arbeidsmiljøundersøkelser.

#### **6.5.4 Hvilke effekter har tilbakemeldinger?**

Et sentralt funn i vår undersøkelse er også at det er behov for rapportering for at den enkelte skal «bli sett». Dette gjelder på alle nivå i hierarkiet. Det gjenspeiler seg også i rutinen der direktøren gir tilbakemelding til avdelingsdirektørene på de enkelte avdelingenes månedsrapport. Hensikten med dette er å vise avdelingsdirektørene at direktøren følger med på det som skjer i avdelingene. I lys av accountability, er denne tilbakemeldingen en måte å forsterke avdelingsdirektørenes ansvar for resultatet på. Ved å kommentere rapporten viser direktøren at han er kjent med resultatet i



avdelingen. Lederen må «stå til ansvar» overfor en overordnet i forhold til avdelingens resultat, og dette pålegger den enkelte leder større accountability. Det vil være avhengig av den enkelte avdelingsdirektørs personlige accountability i hvor stor grad dette forsterker ansvarfølelsen. Tilbakemelding direkte fra direktøren til avdelingsdirektørene er dessuten ikke et «én-til-én-forhold», men blir gitt på mail til alle avdelingsdirektørene samtidig. Dette kan forsterke den enkelte leders accountability. Det er et vesentlig poeng at øvrige avdelingsdirektører får vite om den positive eller negative tilbakemeldingen, da det også kan virke motiverende hos de øvrige lederne å levere gode resultater. Det kan imidlertid også skape en konkurransekultur mellom avdelingene, og bidra til såkalt «deltinking» og ønsket om å maksimere egen avdelings velferd, som vi vil diskutere nedenfor i lys av prinsipal-agent-teorien.

#### **6.5.5 Kan månedsrapporten benyttes til egen vinning på de ulike avdelingene?**

Rapportering kan være lovpålagt, det vil si at man rapporterer på forhold som er pålagt av myndighetene, slik at rapporteringen oppfyller et legalitetskrav. Dette gjelder for eksempel rapportering på sykefraværstatistikk og budsjett. Halvårsrapporten og årsrapporten er pålagte rapporter fra departementet. Månedsrapporteringen er imidlertid ikke lovpålagt, eller pålagt fra overordnet myndighet, men en rapport som er innført på bakgrunn av et behov internt i virksomheten. Det største skillet på rapporteringsinnholdet går mellom de ulike avdelingenes rapporter, og mellom de ulike ledernivåene, og vi tar derfor utgangspunkt i dette i den videre diskusjonen.

## Driftssentralen

På driftssentralen er det fem seksjoner med høy grad av fagkunnskap og spesialisering. Vi har ingen respondenter fra «fagekspertene», men baserer diskusjonen på intervju med ledere, som uttrykte at rapporteringen dekker et behov hos den enkelte medarbeider for å «bli sett». Dette var en anvendelse av månedsrapporten som vi på forhånd ikke hadde tenkt på.

Et sentralt spørsmål i denne konteksten, og med utgangspunkt i prinsipal agent-teorien, er om «fagspesialistene» kan ha motiv og muligheter for å benytte rapporteringen til nærmeste leder for å øke egen velferd.

Driftssentralens månedsrapport inneholder i stor grad status på driftsoppgaver og fremdrift knyttet til ulike utviklingstiltak. De ulike punktene i rapporten er dermed knyttet til enkeltpersoner eller mindre grupper. Årsaken er at det er mange på denne avdelingen med høy grad av selvstendighet i arbeidet, og mange har oppgaver og fagområder der de er såkalte «nøkkelpersonen». Mange jobber med prosjekterrelaterte oppgaver, og rapporterer på status i forhold til dette. Status på fremdrift og aktiviteter kan ikke fremskaffes ved hjelp av automatiserte rapporter, men må oftest baseres på informasjon fra medarbeiderne selv. Det er fagspesialisten som har detaljkunnskapene på sitt fagområde, og lederen må ofte stole på det som blir rapportert. Skjevhet i informasjon mellom fagspesialist og leder gir dermed mulighet for å tilpasse rapporteringen til egen vinning.

For fagspesialistene er det en egegevinst i å inneha såkalt «kritisk kompetanse» for virksomheten, da ettertraktet kompetanse gir fordeler i forbindelse med interne belønningssystem, eksempelvis deltakelse på kurs og seminarer og i interne lønnsforhandlinger. Det kan dermed foreligge et motiv for å tilpasse rapporteringen til egen vinning. Det er dessuten en mulighet for at det oppstår en konkurransesituasjon blant fagspesialistene, siden belønningssystemet kan være knyttet til enkeltpersoner eller mindre grupper. Dette kan forsterke motivet for å fremheve egen prestasjon.

Samtidig er det små konsekvenser dersom den enkelte fageksperten ikke når de målene som er satt for en oppgave. Forsinkelser kan eksempelvis forklares med at oppgaven var mer kompleks og tok lengre tid enn først antatt. Dette gjelder særlig oppgaver som bærer preg av mye utviklingsarbeid, og som krever tilegnelse av kunnskap som virksomheten ikke har fra før.

Tidsdimensjonen, det vil si at man rapporterer ex-post, gir også rom for å tilpasse rapporteringen etter egen vinning. Informasjon kan justeres, og forhold av betydning for resultatet kan endres over tid. Forsinkelser kan da for eksempel knyttes opp til feil tidsestimering i stedet for egen innsats. Om dette faktisk er tilfelle, er vanskelig for en leder å kontrollere eller etterprøve på grunn av skjevheter i informasjon, tid og kunnskap. I tillegg er det slik at alternativet til å øke egenkompetansen ofte er å kjøpe inn konsulenttjenester fra eksterne parter. Dette vil gjerne ha større budsjettmessige konsekvenser, og fagspesialisten er derfor ofte i en «monopolsituasjon». Fageksperten har informasjonsmakten, og kan bruke dette i rapporteringen for egen vinning.

En fagspesialist kan også ha et underliggende motiv for å «underrapportere» på ressursbruken. Ved å rapportere at en oppgave snart vil bli ferdig, selv om man vet at den ikke blir det, får man fortsatt jobbe med oppgaven. Hensikten med dette kan være å få prioritert oppgaver som ellers ikke ville blitt prioritert. Fagspesialister, som utviklere og teknikere, har ofte fagområder eller oppgaver de synes er mer utfordrende og interessante enn andre å jobbe med. Rapporteringen kan være «farget» av dette. Man ønsker å «bagatellisere» ressursbruken på, eller fremheve betydningen av, ett område fremfor et annet, fordi det er mer interessant for den enkelte å jobbe med. Fagspesialister på driftssentralen kan altså benytte informasjonsmakten og tidsdimensjonen i rapporteringen til egen vinning. Muligheten til dette avhenger imidlertid også av forhold knyttet til lederen, som for eksempel lederens egen fagkompetanse og lederens ansvarsomfang.

Seksjonsledere ved SI er ofte rekruttert fra «gulvet» og har gjerne solid kunnskap om sitt ansvarsområde. Lederne er også fysisk lokalisert nært medarbeiderne i produksjonen, og jevnlig og uformell rapportering gir god oversikt over fremdrift i det daglige arbeidet. Dette begrenser fagekspertenenes muligheter til maksimering av egen velferd. Det er dessuten innført andre rapporteringsrutiner på daglig basis (såkalt kanban), som begrenser dette. Vi kan likevel ikke utelukke at dette kan skje.

Det er imidlertid en utvikling mot en «flatere» organisasjonsstruktur, det vil si færre ledere per ansatt, og større grad av spesialisering av arbeidsoppgavene. Jo større en seksjon er, og jo mer diversifisert og spesialisert arbeidsoppgavene på seksjonen er, jo større informasjonsmakt får fagspesialistene. Dette gir større muligheter for at motiv som maksimering av egen velferd gjenspeiles i rapporteringen til overordnet. Et belønningssystem som prioriterer kompetanse hos den enkelte eller på enkelte fagområder forsterker dette motivet.

### **Innkrevingsavdelingen**

Det fremkom under intervjuene at det er lite direkte rapportering fra den enkelte medarbeider til seksjonsleder i månedsrapporten for innkrevingsavdelingen, og at informasjon om innkrevingsresultat hovedsakelig hentes direkte fra fagsystemene. Den enkelte medarbeider i «produksjonen» (saksbehandlere) har derfor få muligheter til å maksimere egen velferd i forbindelse med denne rapporteringen. På innkrevingsavdelingen er dessuten produksjonen i stor grad standardisert og automatisert, slik at den enkeltes innsats i begrenset grad påvirker det totale innkrevingsresultatet. Det er dessuten liten grad av spesialkompetanse i betydningen «kritisk kompetanse» blant saksbehandlerne, og også liten grad av skjevfordeling av informasjon og kunnskap mellom medarbeider og leder. Mange av avdelingens oppgaver og resultat er dessuten «gjennomsiktig» på grunn av automatisering og digitalisering. Det er derfor ikke grunnlag for å hevde at det er elementer

av personlig maksimering av egen velferd i rapporteringen internt på avdelingen når det gjelder selve innkrevings-«produksjonen». Det mangler både muligheter og incentiver mellom medarbeider og seksjonsleder og mellom seksjonsleder og avdelingsdirektør.

Belønningssystemet på innkrevingsområdet er knyttet til større enheter eller grupper, og det er liten grad av personlig belønning. I den grad det er intern konkurranse, og motiv for å maksimere egen velferd, vil dette derfor være på enhets- eller gruppenivå. Belønningssystemet er også på innkrevingsavdelingen mest knyttet til kompetansekrav og kompleksitet i saksbehandlingen, selv om det er små forskjeller mellom de ulike fagområdene. Jo større grad av kompetanse og spesialisering som kreves, jo sterkere har seksjonen stått i interne forhandlinger om ressurser. Imidlertid er det de siste årene rettet mer oppmerksomhet mot ekstern brukertilfredshet og service, og dette medfører at oppmerksomheten rettes mer mot andre ferdigheter og fagområder.

Vi mener på bakgrunn av dette at det er liten risiko internt på innkrevingsavdelingen for at en seksjon rapporterer med utgangspunkt i å maksimere egen velferd. Det er små muligheter for «informasjonsmakt» mellom underordnet og overordnet, og belønningssystemet gir få incentiver til å handle ut fra ønsket om å maksimere egen velferd.

Det er størst oppmerksomhet blant lederne rettet mot ikke å rapportere på avvik, men det er likevel liten risiko knyttet til å rapportere på at det faktisk er avvik. Tvert i mot så kan avvik også benyttes som en fordel i forhandlinger. Dersom en leder rapporterer på at avvik i produksjonen skyldes manglende ressurser eller kompetanse, kan dette medføre omfordeling av ressurser til fordel for seksjonen. Motivet kan være å øke egen seksjons velferd i neste omgang ved at medarbeiderne blir vurdert som mer «uunnværlige», og dette kan igjen gi fordeler i lønnsforhandlinger. Vi har likevel ikke grunnlag for å hevde at seksjonsledere benytter rapporteringen med dette formålet. Det

fremkom under intervjuene at det er viktig å unngå avvik, og at dette er en «suksessfaktor» for den enkelte leder.

### **Administrasjonsavdelingen**

Ved administrasjonsavdelingen er det lite manuell rapportering fra enkeltmedarbeidere. Månedssrapporten består hovedsakelig av informasjon fra automatiserte rapporter, samt kvantitative resultat fra produksjonen. Det er lite rapportering på fremdrift og aktiviteter. Rapporteringen på avdelingen gir dermed lite rom for at den enkelte medarbeider kan maksimere egen velferd.

Avdelingen er i hovedsak en intern tjenesteleverandør, men har også oppgaver knyttet til første ledd ( post og arkiv) og siste ledd ( økonomi) i innkreivingsforløpet. Den består av tre seksjoner som yter en rekke fellestjenester internt i virksomheten. Seksjonenes tjenesteyting er av ulik karakter; sentralbord og infrastruktur, personal, økonomi, kravregistrering, post og arkiv. De enkelte fagområdene er oversiktelige, og krever samtidig ulik kompetanse. Kompetansen er i liten grad, men med noen få unntak, spesialisert eller «kritisk» for virksomheten. Vi mener dette gjør at det ikke er grunnlag for innbyrdes konkurranse og maksimering av egen enhets velferd internt på avdelingen. Dette gjelder både i forholdet medarbeider – seksjonsleder og seksjonsleder – avdelingsdirektør. De ulike områdene måles på ulike indikatorer som i liten grad er sammenlignbare, verken kvantitativt eller kvalitativt. I tillegg er de måleindikatorene som benyttes kvantifiserbare, og gir lite rom for tolkning eller skjønn.

#### **6.5.6 Forskjeller og likheter på de ulike ledernivåene**

Undersøkelsen vår viste at det er et fellestrekk på alle ledernivåene, og i alle avdelinger, at det er viktig å unngå å rapportere på avvik, og at eventuelle avvik i større grad enn tidligere forklares. Det er også et fellestrekk at lederne oppfatter at rapportens hovedfunksjon er å rapportere på status og avvik.

Det forventes dessuten at dersom det oppstår et avvik av betydning, skal det rapporteres utenom månedsrapportens faste tidspunkt. Den formaliserte avviksrapporteringen via månedsrapporten har derfor fått mindre betydning på alle ledernivå. Det er likevel en forskjell mellom seksjonslederne og avdelingsdirektørene, der seksjonslederne legger større vekt på avviksrapporteringen i den formaliserte formen som månedsrapporten er, enn avdelingsdirektørene. Dette skyldes sannsynligvis at det på avdelingnivå fortsatt rapporteres månedlig, mens rapporteringen fra avdelingsdirektør til direktør fra og med 2014 skjer kvartalsvis. Dette har flere effekter sett fra et PA-perspektiv.

Informasjonsinnholdet i månedsrapporten blir bearbeidet av avdelingsdirektørene, før den sendes til direktøren. Det er med andre ord ikke hovedrapporten som blir presentert, men et utdrag av den. Dette gir avdelingsdirektørene mulighet til å velge hva man skal fremheve, og hva man vil tone ned. Møtevirksomheten, mer automatisert og tilgjengelig informasjon og raske kommunikasjonskanaler har imidlertid medført større gjennomskiktighet i avviksrapportering, slik at avvikene er kjent når månedsrapporten blir forelagt direktøren. Månedsrapporten som «kanal» for å «pynte på sannheten», og maksimere avdelingenes velferd, er dermed redusert når det kommer til avviks- og statusrapportering på resultat og produksjon.

Det er dessuten større personlige belønningsmuligheter for en avdelingsdirektør enn for seksjonslederne, slik at en avdelingsdirektør i utgangspunktet vil ha større motiv for å rapportere ut fra ønsket om å maksimere egen velferd enn en seksjonsleder. Dette skyldes at seksjonslederne blir behandlet som en gruppe mer enn avdelingsdirektørene.

Det er rom for bearbeiding av informasjon om tiltak og aktiviteter i månedsrapporten i den forstand at det er avstand i tid mellom hendelsene og tidspunktet for rapportering til direktør. Dette er en såkalt ex ante / ex post-

situasjon, det vil si det rapporteres på forventet aktivitet i etterkant av hendelsene.

#### **6.5.7 Forskjeller og likheter mellom avdelingene**

Månedsrapporten benyttes blant annet for å rapportere og synliggjøre fremdrift og aktiviteter på de ulike avdelingene. Dette er informasjon som er av en annen karakter enn produksjonstall, da det innebærer mer skjønnsmessige vurderinger. Når det foreligger skjevheter i informasjon, som vi nevnte ovenfor, og informasjon ikke er konkrete målestørrelser, kan dette gi anledning til «manipulering» av informasjonen. Det vil derfor være ulik mulighet for de ulike enhetene til å tilpasse rapporteringen, alt etter hva de faktisk rapporterer på. Driftssentralen vil dermed i teorien ha større rom for å tilpasse rapporteringen til egen vinning, enn eksempelvis innkrevingsavdelingen. Samtidig vil den praksis at informasjon skal «siles» i rapporteringen til overordnet leder, gi mer eller mindre rom for alle enhetene til å tilpasse rapporten til egen fordel.

Spørsmålet er om det foreligger motiv for dette. Vi fant i vår undersøkelse at det er en konkurransesituasjon mellom avdelingene når det gjelder analysekompetanse, og at det er et ønske å inneha denne kompetansen på «sin» avdeling. Eksempler på motiv kan være prioritet i budsjettprosesser, tilføring av arbeidsoppgaver og bemanningsvurderinger. En avdelingsdirektør kan dermed ha egeninteresse i betydningen maksimering av egen enhets velferd i å fremstille enhetens kompetanse bedre enn det den faktisk er. Månedsrapporteringen kan med andre ord bli benyttet til å fremheve hvilke aktiviteter som pågår på avdelingene og hvilken kompetanse man innehar. Jo viktigere kompetanse for virksomheten en avdeling har, jo større betydning vil avdelingen få i interne forhandlingsprosesser. Det kom frem under intervjuene at det er forhandlinger mellom avdelingene i forhold til budsjett, men også i forhold til øvrige ressurser som bemanning og hvilke



arbeidsoppgaver den enkelte enhet blir tildelt. Alle avdelingene har dermed motiv for å maksimere egen velferd, og dette kan gjenspeile seg i rapporteringen.

Det er stor oppmerksomhet knyttet til «leveringsansvar» internt i virksomheten, det vil si hvem som har ansvaret for «levering» av hvilke tjenester, og på den andre siden hvem som kan «frifinnes» for eventuelle mangler eller forsinkelser. Maksimering av egen velferd vil ofte være en balansegang mellom redselen for å bli stilt til ansvar i etterkant, og ønsket om å inneha kritisk kompetanse og stort produksjonsansvar. Ingen ønsker å ha større ansvar enn nødvendig, men samtidig observerte vi et behov for å fremstille egen enhets «leveransen» og kompetanse som viktig. Dette gjelder både på seksjons- og avdelingsnivå, og på alle avdelingene. Månedsrapporteringen kan gjenspeile dette på de områdene der det ikke foreligger konkrete målestørrelser.

Såkalt «moral hazard» er et sentralt begrep i prinsipal agent-teorien, det vil si at agenten er villig til å ta en større risiko fordi prinsipalen «tar regningen». I beslutningsprosessene internt ved SI kan dette være til stede i forholdet mellom fagrådgivere og beslutningstakere. De faglige rådgiverne bidrar med sin kunnskap i den fasen i beslutningsprosesser der det blir utarbeidet beslutningsgrunnlag, men det er beslutningstakerne som fatter vedtaket og som dermed tar «risikoen». Spørsmålet er om dette fører til faglige forslag som er mer risikoutsatt enn om det var den faglige rådgiveren som satt med beslutningsansvaret. Vi kan tenke oss at en fagrådgiver på eksempelvis IT ønsker å være tidlig ute med ny teknologi og følge nye trender, og fremhever betydningen av dette i større grad enn om rådgiveren hadde beslutningsansvaret. Hvorvidt dette faktisk skjer vil blant annet avhenge av accountability, både personlig, profesjonsmessig og lederskapets accountability.

### **6.5.8 Problemstillingen i lys av accountability og prinsipal-agent-teorien**

Vi har ovenfor hevdet at formaliserte strukturer kan frita lederne for ansvar, det vil si at forvaltningsmessig accountability kan frita eller redusere den enkelte lederens accountability. Dette kan være en forklaring på at man fastholder på månedsrapporteringen selv om man vet at mye informasjon i realiteten er delvis «utdatert».

Lederskapets accountability kan også være en forklaringsvariabel til den utstrakte møtevirksomheten, i den forstand at de søker et bredt og solid informasjonsgrunnlag. Samtidig kan det også være uttrykk for et behov for å «fordele» beslutningsansvaret på flere, og dermed redusere personlig og ledermessig accountability.

Vi har også diskutert betydningen av direktørens tilbakemelding til avdelingslederne på månedsrapporten, og hevdet at dette kan påvirke og forsterke ledernes accountability ved at resultatene blir synliggjort og kommentert. Dette kan ha både positive og negative konsekvenser, men vi har ikke gått nærmere inn på disse etiske sidene ved accountability-begrepet.

Accountability er en viktig faktor i relasjonen mellom en underordnet og en overordnet, og er derfor knyttet til prinsipal agent-teorien. Vi har diskutert om dagens månedsrapportering gir rom for å maksimere egen velferd, det vil si om rapporteringen kan benyttes i den hensikt å oppnå noe for egen vinning som ikke er i virksomhetens interesse. Skjevheter i informasjon mellom overordnet og underordnet, samt risikoforhold, vil være mulige forklaringsvariabler knyttet til motiv og muligheter for å benytte månedsrapporten til egen vinning. Samtidig vil særlig personlig og ledermessig accountability spille inn i forhold til om man faktisk benytter månedsrapporteringen i denne hensikten.

Dette er interessant å diskutere, siden månedsrapporten er den sentrale, formelle resultat- og statusrapporten, og dermed fremdeles en informasjonskilde fra underordnet (agenten) til overordnet (prinsipalen). Selv om samtlige respondenter i undersøkelsen uttrykte at de mente rapporten gir et riktig bilde av enheten, kan rapporten reflektere utilsiktede funksjoner som er farget av at den nettopp er en hierarkisk rapport fra produksjonen og opp til toppen i organisasjonsstrukturen.

Undersøkelsen viste at det er ulikheter mellom avdelingene når det kommer til muligheten for å maksimere egen velferd gjennom den formaliserte rapporteringen. Ved driftsavdelingen, som har mange «spesialisten» og mye utviklingsarbeid, er det større muligheter for å benytte rapporteringen for den enkelte medarbeider som en kanal for å øke egen velferd, enn det er på innkreivings- og administrasjonsavdelingen. På innkreivings- og administrasjonsavdelingen er det lite rapportering fra enkeltmedarbeidere, og månedsrapporten er derfor ikke en kanal som gir særlig rom for maksimering av egen velferd. Produksjonen er automatisert og standardisert, og den enkelte medarbeider har mindre innflytelse på resultatet.

Undersøkelsen viste dessuten at det er konkurranse mellom avdelingene. Dette er især knyttet til fagekspertise, og ønsket om å inneha kritisk kompetanse på «sin» avdeling. Kompetanse er en «suksessfaktor» internt i virksomheten, og det kom frem at å inneha såkalt kritisk kompetanse hever status på avdelingene. Det er på fagområdene analyse og rapportering det er observert et konkurranseforhold mellom avdelingene, med en tilnærmet «ogliopol» situasjon hva angår analysekapasiteten, det vil si at det er noen få medarbeidere med denne kunnskapen.

## 7. Konklusjon

Vi formulerte følgende problemstilling for vår oppgave:

### ***Hvordan anvender Statens innkrevingssentral (SI) formell styringsinformasjon?***

Med utgangspunkt i månedsrapporten, den mest omfattende interne rapporten ved SI, har vi forsøkt å svare på hvordan virksomheten benytter formell styringsinformasjon.

Undersøkelsen vår viste at hovedformålet med månedsrapporten er å gi direktøren informasjon om status og avvik i produksjonen, og at dens viktigste funksjon i utgangspunktet er å bidra til at direktøren har kontroll med operativ drift. Rapporten er godt forankret i virksomheten, både strukturelt og kulturelt, og det er en felles oppfatning blant alle respondenter at rapportens primære, intenderte funksjon er avviks- og statusinformasjon til direktøren.

Undersøkelsen viser imidlertid at detaljert avviks- og statusinformasjon fra produksjonen ikke er viktig styringsinformasjon for direktøren. Dette er en utvikling som har skjedd gradvis over tid. Ansvar for styring og kontroll i produksjonen er i større grad enn tidligere lagt til avdelings- og seksjonslederne, og månedsrapportens detaljerte informasjon om status og avvik anvendes derfor mest i operativ styring.

Månedsrapporten inneholder hovedsakelig informasjon om «fortiden», det vil si produksjonstall for en gitt periode, samt hvilke aktiviteter og tiltak som er utført. Den er tidkrevende å utarbeide, og informasjonen er derfor ikke i «sanntid». Den gir dessuten lite informasjon om årsaks- og virkningsforhold, som for eksempel hvordan aktivitetene har påvirket resultatet. I den strategiske ledelse er det imidlertid behov for styringsinformasjon som viser effekter av aktiviteter og tiltak, analyser av sammenhenger i produksjonen, samt trender og utviklingstrekk i omgivelsene. På strategisk nivå er det dessuten kun interessant med informasjon om større avvik som har betydning for om

virksomheten bør endre kurs. Denne avviksinformasjonen forventer man blir gitt via andre og mer effektive kanaler, og at man ikke venter til månedsrapporteringen. Månedsrapporten gir dermed lite relevant styringsinformasjon på strategisk ledernivå.

I takt med den digitale utviklingen, og forventninger i samfunnet om en mer brukerrettet offentlig forvaltning, har også mulighetene for styringsinformasjon endret seg. Nye verktøy og ny kunnskap har skapt behov for, og forventninger om, at offentlige virksomheter tar i bruk preskriptiv informasjon, og informasjon som skal gjøre virksomheten mer brukerorientert.

Månedsrapporten som grunnlag for beslutninger i strategi- og innovasjonsprosesser er med andre ord av begrenset verdi. Undersøkelsen viser at detaljert informasjon fra enkeltområder i produksjonen i praksis ikke benyttes i særlig grad i den strategiske styringen. Dette kan tyde på at omfattende resultatmåling og rapportering, som er fundamentet i DFØs styringshjul, i praksis ikke er tilstrekkelig styringsinformasjon i innovasjons- og utviklingsprosesser.

Manglende styringsinformasjon kan påvirke virksomhetens beslutningsprosesser. Omfattende møtevirksomhet, og utstrakt bruk av mail, blir av respondentene forklart med blant annet behovet for informasjonsutveksling på tvers av fagområder. Uformell styringsinformasjon kompenserer for manglende tilgang på formell styringsinformasjon, og kan dermed føre til manglende formelt beslutningsgrunnlag og mindre rasjonalitet i beslutningsprosessene.

Undersøkelsen viser imidlertid at månedsrapporten har noen utilsiktede funksjoner på seksjonsledernivået. Den er et verktøy for å følge opp enkeltmedarbeidere, ved at de får informert om, og dermed synliggjort, sin innsats og resultat. Den er også en viktig motivasjonsfaktor for seksjonslederne, da de benytter den for å synliggjøre resultatene ved sine respektive enheter overfor avdelingsdirektør. Selve rapporteringsprosessen gir dessuten

seksjonslederne et verktøy for å holde oversikt over detaljer, og bedre innsikt, i produksjonen. Månedssrapporten kan imidlertid også gi anledning til å maksimere egen, eller egen enhets velferd. Mye av den informasjonen som fremkommer i rapporten er manuelt innhentet hos enkeltmedarbeidere, og dermed basert på enkeltpersoners egne vurderinger. Informasjonen kan tilpasses, og dermed benyttes som et maktmiddel. Motivet ligger i at den er vertikalt og hierarkisk strukturert, det vil si fra underordnet til overordnet. Hvorvidt den blir benyttet i denne hensikt avhenger imidlertid av personlig og ledermessig accountability.

Selv om månedssrapporten ikke har like stor betydning som styringsinformasjon lenger, fastholder man denne rutinen. Forklaringen på dette kan blant annet være at dette er en kjent og godt etablert måte å styre den daglige driften på. Den involverer dessuten mange aktører og prosesser i virksomheten. Det vil dermed være ressurskrevende å endre på denne rapporteringsstrukturen. Månedssrapporten er dermed preget av gradvis utvikling og sti-avhengighet, og resultatet er at det blir et gap mellom den etablerte, formelle styringsinformasjonen og behovet for styringsinformasjon i virksomheten.

SI har satt «på dagsorden» at de ønsker å revidere dagens rapporteringsstruktur. Dette blir særlig aktuelt når virksomheten fra 1.1.2015 blir underlagt Skatteetaten. Det vil ikke lenger være en direkte styringslinje mellom virksomheten og Finansdepartementet, og det betyr nye rapporteringslinjer og ny målstruktur. I arbeidet fremover mener vi alle de betraktningene vi har pekt på i oppgaven bør vurderes når nye rapporteringsstrukturer skal etableres, da rapportering og styringsinformasjon kan ha mange ulike funksjoner. Det er viktig å være bevisst på dette, slik at styringsinformasjonen blir formålstjenlig, og slik at det ikke oppstår et gap mellom formelle strukturer og faktisk bruk og behov, der resultatet kan bli ineffektivitet og feil bruk av fellesressursene.

## Vedlegg 1: Referanseliste

Baldersheim, Harald og Lawrence Rose (2005): *Det kommunale laboratorium: teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget.

Beitrusten, Geir, -2010 *Bot og forbedring - Statens innkrevingssentral 1990 - 2010*. Thorsrud A.S – Lokalhistorisk forlag.

Brunsson Nils, (2000) *The irrational organization: irrationality as a basis for organizational action and change*. 2 utg rev. Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke.

Busch, T., Klaudi Klausen, K., & Vanebo, J. O. (2011). *Modernisering av offentlig sektor: trender, ideer og praksiser*. Oslo: Universitetsforlaget. ISBN: 978-82-15-01908-6

Byrkjeflot, Haldor (red.) 1997: *Fra styring til ledelse*. Fagbokforlaget.

Christensen Tom, Egeberg, Morten (1997 rev) *Forvaltningskunnskap*. Tano Aschehoug.

Christensen, Tom - Lægreid, Per 2002 - (9788215003160). *Reformer og lederskap: omstilling i den utøvende makt*. Universitetsforlaget.

Christensen, Tom, Lægreid Per, Roness, Paul G. og Røvik, Kjell Arne (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor. Instrument, kultur, myte (2 utgave)*. Universitetsforlaget.

Jacobsen, Dag Ingvar, *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*, 2 utgave, 4 opplag 2012. Høyskoleforlaget.

Jacobsen, D. I., & Thorsvik, J. (2009). *Hvordan organisasjoner fungerer (3. utg.)*. Bergen Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.

Johannesen Asbjørn, Kristoffersen Line, Tufte, Per Arne - *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag* 2 utgave, 3 opplag 2010 Abstrakt forlag.

Laffont, Jean-Jacques & Martimort, David *The Theory of Incentives: The Principal-Agent Model* Ch 8 p 365. Princeton University Press

Landegård, Gro, Vabo, Signy Irene Vabo, 2010 *Ledelse og Styring* 2010 s 15 – 18. Fagbokforlaget.

Lane, Jan-Erik: *Public administration and public management: the principal-agent perspective* Routledge, 2005. ISBN 0415370167, 9780415370165.

March, James G, Olsen, Johan P, Christensen, Søren (1976) *Ambiguity and choice in organizations*, Bergen. Universitetsforlaget.

Røvik, Kjell Arne (2007). *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Universitetsforlaget.

Simon H. A. (1965) *Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organization*. 2nd ed. New York. Free Press.

Thompson, Geir. *Irrasjonalitet som grunnlag for handling i organisasjoner: en innføring i Nils Brunssons bok "The irrational organization"* 2 utg. Trykt Ingjæråsen (G. Thompson 1990).

## Vitenskapelige artikler

DiMaggio, Paul J., Walter W. Powell. 1983. "The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields." *American Sociological Review* 48:147-60. Yale University.

Ferreira, Aldónio, Otley, David (2009) *The design and use of performance management systems: An extended framework for analysis*. *Management Accounting Research* 20 (2009) 263–282. Department of Accounting and Finance, Monash University, Australia, journal homepage: [www.elsevier.com/locate/mar](http://www.elsevier.com/locate/mar).

Jensen M. C, Meckling, W. H, *Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure*. *Journal of Financial Economics*, October, 1976, V. 3, No. 4, pp. 305-360.

Mellemvik, Frode, Monsen, Norvald, Olson, Olov (1988), *Functions of accounting – a discussion*, Bodø Graduate School of Business, and Norwegian School of Economics and Business Administration. *Scand. J. Mgmt*, Vol. 4, No4/4 pp101-119, 1988, Printed in Great Britain.

Messner, Martin 2009, *The limits of accountability*, Department of Accounting and Management Control, HEC School of Management, France. *Accounting, Organizations and Society* 34 (2009) 918–938. *Accounting, Organizations and Society*. Journal homepage: [www.elsevier.com/locate/aos](http://www.elsevier.com/locate/aos).

Meyer, John W, Rowan, Brian: *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*. Reviewed work(s): Source: *American Journal of*



Sociology, Vol. 83, No. 2 (Sep., 1977), pp. 340-363 Published by: The University of Chicago Press Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/2778293>

Sinclair, Amanda: «*The Chameleon of Accountability: Forms and discourses*», Accounting, Organizations and Society, Vol. 20, No. 2/3, pp.219-237, 1995, University of Melbourne

Zucker, L. G. (Oct 1977) *The Role of Institutionalization in Cultural Persistence*, University of California, Los Angeles, American Sociological Review, Volume 42, 726 – 743. <http://www.jstore.org/>

## **Andre publikasjoner.**

NOU 2000: 19 *Bør offentlig sektor eksponeres for konkurranse?*

## **Referanse til internett – internettlenker**

(<http://www.dfo.no/no/Styring/Publikasjoner-og-rapporter/Rapporter/>)

(<http://www.ranablad.no/nyheter/article7266883.ece> publisert den 01.04.2014)

(<http://www.magma.no/nytt-perspektiv-pa-mal-og-resultatstyring>)

(<http://www2.deloitte.com/no/no/pages/public-sector/articles/Virksomhetsstyring.html>)

(<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/regpubl/stmeld/2012-2013/meld-st-12-20122013/8/4.html?id=714167> ) :

(<http://dfo.no/no/Styring/Mal--og-resultatstyring/>)

([http://www.difi.no/statskonsult/publik/bokhefteveil/styring\\_besvar/styring\\_besvar.pdf](http://www.difi.no/statskonsult/publik/bokhefteveil/styring_besvar/styring_besvar.pdf))

(<http://www.dn.no/nyheter/politikkSamfunn/2013/07/20/rapportere-balansere-revidere>)

(<http://effektivit.no/>)

<http://www.dn.no/nyheter/politikkSamfunn/2013/07/20/rapportere-balansere-revidere>

## **Vedlegg 2: Intervju-guide**

### **Innledning:**

- 1) Vi informerer kort om temaet for masteroppgaven
- 2) Vi ber informanten informere kort om tidligere yrkeserfaring og utdannelse
- 3) Vi informerer om konfidensialitet
- 4) Vi informerer om hva vi mener med formell styringsinformasjon ( vi mener med dette den informasjonen som fremkommer i mål- og resultatrapporter, det vil si månedsrapporter, budsjett og nøkkeltall).

### **Spørsmål:**

- 1) Kan du si litt om rutine for månedsrapportering?

Hvem mottar du data fra? Hvem rapporterer du til? Mottar du nøkkeltallsrapporten? Hvordan fastsettes måleindikatorene?

- 2) På hvilken måte benytter du formell styringsinformasjon i din jobb?

- Hva benytter du månedsrapportene /halvårsrapporten til?
- Hva benytter du budsjett/nøkkeltall til?

- 3) Hva er det viktigste formålet med rapportene? ( feed-back/feed-forward)

- 4) Synes du månedsrapportene og nøkkeltallene gir et korrekt bilde av seksjonen/avdelingen, eller er det noe informasjon du mener ikke kommer frem?

- 5) Hva er viktigste informasjon for deg i rapportene ( ift økonomi, fremdrift, kvalitet, innovasjon etc)?

6) Benytter du mye tid på innhenting av annen type informasjon i forkant av beslutningsprosesser? Eventuelt hva slags informasjon er dette? Hvem er dine primære informasjonskilder internt?

7) Er det noen form for intern informasjon du savner i din arbeidshverdag?

8) Hva preger beslutningsprosessene i ledergruppa på SI?

- Brukes det mye tid på utredninger i forkant av beslutninger (rasjonell/irrasjonell beslutningsteori, forhandlinger?)

9) Synes du det er for mye informasjon å forholde seg til? Evt hva er det for mye av?

10) Synes du styringsinformasjonen du har tilgjengelig er relevant og gir et godt beslutningsgrunnlag?

Underspørsmål: Hvor ofte reviderer du månedsrapportene?

11) Rapporterer du fra avdelingen/seksjonen utenom de faste månedsrapportene? Hvem rapporterer du til?

12) Hva slags informasjon synes du det er viktigst å informere øvrige i ledergruppa om?

13) Hvordan mener du månedsrapporten kan bli et bedre verktøy for deg?

### Vedlegg 3: Organisasjonskart

